

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

А. А. Керимов

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ КАК ФАКТОР  
ЛЕГИТИМНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Екатеринбург  
Издательство Уральского университета  
2015

ББК ФО33.111  
К361

**Рецензенты:**

*О. Ф. Русакова*, доктор политических наук, профессор  
(Институт философии и права УРО РАН);  
*К. П. Стожко*, доктор исторических наук, профессор  
(Уральский государственный экономический университет)

**Научный редактор:**

*В. Н. Руденкин*, доктор политических наук, профессор  
(Уральский институт экономики, управления и права)

**Керимов, А. А.**

К361 Парламентаризм как фактор легитимности политической власти в современной России : [монография] / А. А. Керимов ; науч. ред. В. Н. Руденкин. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2015. – 304 с.

ISBN 978-5-7996-1631-1

В монографии ставится задача обосновать роль парламентаризма в легитимации политической власти и выявить механизмы воздействия парламентаризма на данный процесс. Основное внимание уделяется анализу проблем парламентаризма и связанных с ним институтов и практик. Предлагаются меры и рекомендации по повышению роли парламентаризма в достижении легитимности политической власти в современной России.

Работа адресована специалистам в сфере государственного управления, парламентской деятельности, партийного строительства, аспирантам и студентам, интересующимся вопросами современного российского парламентаризма, а также всем, кто занимается проблемами парламентаризма и легитимности политической власти в современной России.

ББК ФО33.111

ISBN 978-5-7996-1631-1

© Уральский федеральный  
университет, 2015

*Автор выражает благодарность и глубокую признательность  
Бакову Антону Алексеевичу, политику и меценату,  
за помощь в издании данной монографии*

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Проблема легитимности политической власти на современном этапе актуализирована изменениями, происходящими в развитии всего мирового сообщества под влиянием перехода к антропогенному типу цивилизации, центром функционирования которой выступает человеческая личность. Поэтому современные интерпретации проблемы легитимности осуществляются, как правило, в контексте повышенного интереса к вопросу о взаимоотношении человека и политической власти.

Данная проблема особенно актуальна для трансформирующихся обществ, к числу которых относится и Россия. Политические институты в этих обществах по причине отсутствия у них опыта функционирования и взаимодействия в новой социально-политической среде носят нестабильный характер, который, в свою очередь, порождает дискуссию о том, какие условия и факторы, политические институты и практики делают ту или иную систему демократичной, легитимируют политическую власть. Иными словами, актуализируется и оказывается в центре политологического дискурса вопрос поиска оптимальной модели политической власти и способов ее легитимации.

Политическая власть может обеспечить свою легитимность демократическими средствами, средствами идеологического воздействия, путем технократической легитимации, а также принуждением и применением силы. Демократические средства, и технократическая легитимация в том числе, находят свое отражение в парламентаризме, который имеет глубоко демократическую сущность и выступает одним из главных способов легитимации политической власти.

Этой сложной проблеме посвящена и данная работа.

Монография состоит из четырех глав. Первая глава «Теоретико-методологические основы исследования парламентаризма» посвящена определению теоретических оснований, вопросам выработки теоретического видения и концептуального осмысления парламентаризма. Здесь дается обзор классических и современных определений парламентаризма, анализируются проблемы дефиниции и основные типы парламентаризма, рассматриваются принципы и условия его существования. В рамках этой же главы анализируется состояние современного парламентаризма в мире, выявляются его проблемы и предлагается ряд решений по их преодолению.

Во второй главе «Российский парламентаризм в постсоциалистический период: состояние и перспективы» рассматриваются проблемы концептуального осмысления российского парламентаризма, дается характеристика исторических традиций отечественного парламентаризма, анализ проблем становления современного российского парламентаризма, выявления его особенностей и тенденций дальнейшей эволюции.

В третьей главе «Политологические аспекты проблемы легитимности политической власти: теория и практика» анализируются проблемы дефиниции «легитимность политической власти» и дается характеристика основных теоретических моделей этого явления. На основе анализа проблем легитимности политической власти в современной России выявляются делегитимирующие факторы и предлагаются конкретные меры по их устранению.

В рамках четвертой главы «Основные направления и механизмы влияния парламентаризма на легитимность политической власти в современной России» обосновывается взаимосвязь парламентаризма и легитимности политической власти, рассматривается механизм легитимации политической власти посредством парламентаризма. В качестве факторов, влияющих на легитимность политической власти, в работе выделены такие институты, как политические партии, электоральный процесс, избирательная система и парламентская информационная открытость, что дока-

зывает, что через развитие этих институтов можно существенно повысить легитимность политической власти.

Автор выражает свою признательность за содействие в издании данной монографии директору департамента политологии и социологии Уральского федерального университета, доктору философских наук, профессору Меренкову Анатолию Васильевичу.

Автор выражает благодарность за научную поддержку при подготовке к изданию этой монографии заведующему кафедрой социально-политических наук Уральского института экономики, управления и права, доктору политических наук, профессору Руденкину Василию Николаевичу; профессору кафедры теории и истории политической науки, доктору политических наук, профессору Комлевой Наталье Александровне; заведующей отделом философии Института философии и права УрО РАН, доктору политических наук, профессору Русаковой Ольге Фредовне; заведующему кафедрой общей и экономической истории Уральского государственного экономического университета, доктору исторических наук, профессору Стожко Константину Петровичу; доценту кафедры онтологии и теории познания, кандидату философских наук, доценту Шуталевой Анне Владимировне, а также коллективу кафедры теории и истории политической науки Уральского федерального университета.

## **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА**

### **1.1. Парламентаризм: сущность, принципы и исторические формы**

Парламентаризм как социально-политическая категория – явление сложное и многомерное. При дефиниции парламентаризма как предмета научного исследования возникает целый ряд проблем методологического характера.

Парламентаризм всегда находился и находится в центре внимания исследователей широкого круга. К изучению данного феномена обращаются политологи, правоведы, историки, философы, социологи, но, тем не менее, в современной науке до сих пор нет единого мнения относительно сущности, содержательного наполнения, определения парламентаризма. Поэтому научный анализ обозначенной в рамках данной монографии проблематики логичнее начать с рассмотрения содержательной характеристики парламентаризма.

История развития теории, равно как и практики, парламентаризма не линейна. В зависимости от специфики развития общества в пространственно-временном измерении в научных исследованиях, посвященных проблемам парламентаризма, возникали разнообразные теории, предлагались различные методологические приемы для изучения его сущности.

Анализ современных научных исследований по проблемам парламентаризма позволяет выделить два основных направления осмысления данного феномена. Первое направление, обозначенное Б. С. Крыловым, условно можно назвать государствоведческим. Оно предполагает рассмотрение парламентаризма

как формы государственного правления<sup>1</sup>. Такой же точки зрения придерживались и другие российские и зарубежные исследователи, среди которых А. И. Денисов, А. Г. Орлов, Б. А. Стародубский, Й. Благож, Ю. Лейбо, Б. фон Сюдов, Г. Еллинек и др. На наш взгляд, такое воззрение на природу парламентаризма коренным образом упрощает суть вопроса. Мировой опыт государственного строительства свидетельствует о том, что форма правления указывает на источник власти, где возможны различные вариации ее реализации на практике – через монарха (монархия) или народ (республика), а органы представительной власти существовали и существуют независимо от формы правления. Следовательно, парламентаризм можно определить не как самостоятельную форму правления, а как способ организации государственной власти в рамках той или иной формы правления.

Второе направление, которого придерживается и автор, в большей степени ориентировано на теоретико-политологический анализ и рассматривает парламентаризм через систему организации и функционирования государственной власти, которая должна базироваться на разделении властей, соблюдении интересов всех социальных групп, многопартийности и плюрализме, гарантиях и защите прав и свобод человека и гражданина<sup>2</sup>. Данную точку зрения разделяет ряд исследователей, среди которых М. А. Могунова, В. В. Невинский, Н. Орнстин, М. Прело, Р. Фюзийе и др.

С точки зрения политической науки, парламентаризм – много-  
слойная структура. Поэтому неудивительно, что в научной литературе нет единого подхода в определении сущности и принципов парламентаризма, и по данному вопросу имеется достаточно широкий спектр взглядов. Интересна оценка парламента и парламентаризма, данная немецким государствоведом Г. Еллинеком, который считал парламент центральным звеном парламентаризма, но при этом не относил его к числу важнейших государственных органов. Парламент, по его мнению, – это второстепенный

<sup>1</sup> См.: Крылов Б. С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М. : Изд-во ИМО, 1963. С. 3.

<sup>2</sup> См.: Дюверже М. Политические институты и конституционное право // Антология мировой политической мысли. М. : Мысль, 1997. Т. 2. С. 646–647.

орган в политической системе общества, наличие или отсутствие которого никак не может повлиять на процесс стабилизации или дестабилизации государственной системы. Парламентское учреждение не может претендовать на статус самостоятельного органа, следовательно, его акты не могут оказать непосредственного воздействия как на государство, так и на жителей государства<sup>3</sup>.

По вопросу о роли и значении парламента в системе властей противоположного мнения придерживается выдающийся английский государствовед А. Дайси. По его оценке, парламент имеет право издавать и уничтожать всевозможные законы, при этом парламентские акты обладают высшей силой и обязательны для выполнения всеми в английском обществе. В качестве ограничителя прав парламента могут выступить только два фактора: во-первых, нравственный закон и, во-вторых, общественное мнение<sup>4</sup>.

По сравнению с Г. Еллинеком и А. Дайси, французский политолог Г. Бюрдо в определении сущности парламентаризма занимает более умеренную позицию. По его мнению, в основу парламентаризма должны быть заложены такие принципы, как равенство законодательной и исполнительной властей, их взаимное сотрудничество, существование системы взаимного воздействия и сдерживания, наличие общественного контроля законодательной и исполнительной властей. Кроме того, Г. Бюрдо считал, что должно быть равновесие законодательной и исполнительной властей, гарантируемое общественным контролем. Поэтому, отмечал он, парламентская система – это прежде всего равновесие, трудно достигаемое и реализуемое на практике, и проявление общественного мнения<sup>5</sup>.

Интерпретация Г. Бюрдо представляет сущность и значение парламентаризма как способ проявления общественного мнения, лишенного возможности реального воплощения на практике. Еще

---

<sup>3</sup> См.: Еллинек Г. Правительство и парламент в Германии. М., 1910 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.litres.ru/static/or3/view/or.html?art\\_type=48&file](http://www.litres.ru/static/or3/view/or.html?art_type=48&file) (дата обращения: 02.07.2014).

<sup>4</sup> См.: Дайси А. Основы государственного права Англии. М., 1905 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.twirpx.com/file/697949> (дата обращения: 02.07.2014).

<sup>5</sup> См.: Bureteau G. Traite de science politique. P., 1977. P. 28.



более категоричен в оценке и определении места парламентаризма в иерархии властей американский политолог И. Дженнингс. Он считал, что «парламент создан не для того, чтобы управлять, а критиковать. Мишенью критики должна быть не только политика правительства, она должна быть направлена и на формирование общественного мнения. Речи, произносимые в парламенте, имеют отклик в обществе, в этом и ценность парламента, который позволяет уловить настроения в обществе»<sup>6</sup>.

С методологической точки зрения особый интерес для данного исследования представляют определения парламентаризма, данные немецким исследователем П. Лёше. Он выделяет узкую и более широкую дефиниции парламентаризма. Узкая дефиниция связывает парламентаризм с наличием в политической системе парламентского учреждения как выразителя интересов народа; более широкая дефиниция рассматривает парламентаризм как целую систему, где осуществляется взаимодействие определенных институтов, общественных структур, опирающихся на общественно-политическую культуру социума. Важно отметить, что П. Лёше оправданно акцентирует внимание на общественно-политической культуре и невозможности переноса системы парламентаризма на другие общества без учета особенностей их общественно-политической культуры<sup>7</sup>. Таким образом, широкая дефиниция парламентаризма в интерпретации П. Лёше предостерегает от абсолютизации и односторонности в оценках парламентаризма и отрицает возможность его внедрения в политическую систему в любом обществе без учета исторических традиций государственного строительства и особенностей социально-культурной среды.

Трактовка П. Лёше сущности парламентаризма предполагает взаимообусловленность парламентаризма и демократии, что не является единичным случаем в политической науке. Понятия

---

<sup>6</sup> *Jennings I. Cabinet Government. Cambridge : Cambridge University Press, 1959. P. 472.*

<sup>7</sup> См.: *Лёше П. Опыт парламентаризма в Германии // Роль парламента в демократическом государстве : материалы науч.-практ. конф. Барнаул : Изд-во Алтай. ун-та, 1999. С. 51.*

парламентаризма и демократии также отождествляются в трудах А. Фальбека, Е. Хубнера, У. фон Алеманна<sup>8</sup>.

В российской политической науке относительно сущности понятия «парламентаризм» также не сложилось единого мнения. Суммарно общие представления о парламентаризме в отечественной политической науке можно свести к определению данного феномена как системы организации и функционирования верховной государственной власти при разделении ее законодательных и исполнительных функций. Здесь необходимо отметить, что в более узком смысле под парламентаризмом понимается система организации государственной власти при верховенстве и привилегированном положении парламента, а в широком смысле парламентаризм определяется как система организации государственной власти, при которой парламент наделен ролью представительного и законодательного органа, обладающего серьезным объемом контрольных полномочий, а также правом формирования правительства и ответственности последнего перед ним.

Один из первых российских исследователей парламентаризма начала XX в. К. Н. Соколов так же, как и другие исследователи – его современники – парламентарное государство определяет через категорию представительного государства, глава которого в осуществлении своих представительных полномочий связан конституционно-правовой нормой, требующей постоянного соответствия политики правительства желаниям большинства нижней палаты парламента. По его же мнению, парламентарным может называться только такое государство, «в котором нормы парламентаризма образуют составную часть его конституционного права»<sup>9</sup>.

В современной науке, как уже отмечалось выше, существует множество подходов к определению сущности парламентаризма, среди которых преобладающими являются правовой и политологический подходы. Правовой подход рассматривает парламен-

<sup>8</sup> См.: Фальбек А. Современный парламентаризм. М. : Зерцало, 1998. С. 8; Хубнер Е. Парламентаризм и правительственная система – определение и разграничение // Полис. 1992. № 3. С. 40–44; Алеманн У. фон. Парламентаризм // Политология. М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1993. Вып. 3. С. 22.

<sup>9</sup> Соколов К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя // Вопр. права. 1912. Кн. XII (4). С.178.

таризм как «реальный политико-правовой институт, воплощающий в себе единство представительной и законодательной власти в обществе, где существует разделение властей»<sup>10</sup> и предполагает изучение «определенной организационной структуры, а также законодательной базы, где закрепляются функциональные особенности парламентаризма»<sup>11</sup>. В исследованиях российских ученых-правоведов понятие «парламентаризм» отождествляется с проблемой государственной власти и центральным местом парламента в ней. В этих трудах парламентаризм рассматривается как разновидность формы государственного правления, под которой подразумевается «организация верховной государственной власти, особенности высших и центральных ее органов, структура, компетенция, порядок образования этих органов, длительность и объем их полномочий, взаимоотношения с населением, степень участия последнего в их реформировании»<sup>12</sup>.

Политологический же подход, на который ориентирован автор, не умаляя достоинств правовой парадигмы, нацелен на комплексный анализ проблематики парламентаризма, где акцентируется внимание на взаимоотношениях социальных субъектов по поводу власти, закономерностях воплощения парламентских принципов развития общества в реальной политической практике. Наличие институциональных компонентов, на наш взгляд, не является в полной мере подтверждением факта существования парламентаризма в государстве и обществе. На его развитие оказывают значительное влияние следующие факторы: характер политической культуры, особенности политического режима, интересы различных социальных групп, политическая ситуация в стране, которые являются объектами изучения политической науки.

С точки зрения политологического подхода, понятие «парламентаризм» «можно свести к его определению через исходную функцию парламентского учреждения как народного представ

<sup>10</sup> Современный парламент : теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О. Н. Булакова. М. : Изд-во Эксмо, 2005. С. 30.

<sup>11</sup> Соколова Е. П. Пресса и парламентаризм в политическом процессе России : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Урал. ун-т. Екатеринбург, 2005. С. 4.

<sup>12</sup> Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К. Теория государства и права. М. : Юрист, 1999. С. 78.

вительства, созданного для выполнения воли народа (в качестве высшей представительной власти) и контроля за исполнительной властью»<sup>13</sup>, при этом имея в виду, что парламентаризм – это «сложный и многогранный феномен, некая шкала социальных ценностей, демонстрирующая верховенство и утверждение принципов права и разделения властей, характеризующая гражданское общество демократизмом и высокой политико-правовой культурой»<sup>14</sup>. Резюмируя содержание вышеприведенных определений, можно выделить основные принципы парламентаризма, среди которых «выражение и защита интересов всех социальных групп населения; приоритет законодательных органов власти перед остальными; подчиненность и подконтрольность парламента народу; взаимодействие парламента с другими органами власти»<sup>15</sup>.

В рамках политологического подхода феномен парламентаризма рассматривается в русле теории институционализма, поскольку внимание ученых привлекают в основном правовые и структурные аспекты. Между тем современная политическая наука и практика обязывают перейти к неоинституциональному инструментарию в исследованиях, отказаться от описания моделей парламентаризма в пользу объяснения их практической реализации.

Политическая теория рассматривает парламентаризм как одну из форм представительной демократии. В этом смысле он фактически отождествляется с такими универсальными демократическими ценностями, как «гражданское общество с высокой степенью политико-правовой культуры; утверждение идеи верховенства закона; приоритет прав личности в отношениях с государством; создание соответствующей шкалы ценностей, которая бы исключала противоречия общественных и личных интересов при осуществлении государственной власти. Несомненно, все указанные цен-

---

<sup>13</sup> Обухов С. П. Российский парламентаризм между признанием и отторжением. Проблема массового восприятия (1989–2005 гг.). М. : ИПЦ «Маска», 2005. С. 14.

<sup>14</sup> Мионов О. О. Истоки российского парламентаризма // Представительная власть. 1996. № 4–5. С. 100.

<sup>15</sup> Керимов А. А. Концепция парламентаризма в зарубежной политической науке // Изв. Урал. федер. ун-та. 2012. № 3 (104). С. 280. (Сер. 1. Проблемы образования, науки и культуры).

ности должны реализовываться посредством деятельности органа народного представительства – парламента»<sup>16</sup>.

Полноценный парламентаризм может существовать только при демократических режимах, поскольку парламент, в отличие от других институтов, находится «на том месте, где происходит пересечение теории и практики демократии»<sup>17</sup> и действительно является олицетворением народовластия. Кроме парламента, парламентаризм включает совокупность различных факторов политического, правового и морального характера, с помощью которых регулируется общественная жизнь. Нет сомнений в том, что демократизация невозможна без развития и совершенствования представительных форм осуществления власти различными социальными слоями общества, т. е. без парламентской демократии. Но, с другой стороны, нет сомнения в том, что свобода граждан может быть обеспечена только в том государстве, где законодательная, исполнительная и судебная власти действуют в строго отведенных им рамках и взаимно ограничивают друг друга.

Рассуждая о соотношении парламента и демократии, прежде всего необходимо иметь в виду представительную демократию, представляющую совокупность парламентских учреждений, поскольку они носят название представительных, и их наличие, значимость и активная роль являются важным показателем демократичности режима в стране. В этом плане развитая представительная демократия и понятие парламентаризма синонимичны.

В современной политологической литературе в качестве главных принципов демократии традиционно выделяют такие основополагающие моменты, как реализация на практике принципа разделения властей при создании органов государственной власти, наличие в системе властей парламента, формирование и других органов власти вплоть до самоуправления на основе свободных выборов, полноценное избирательное право, решение проблем, стоящих перед обществом, по большинству с учетом интересов

---

<sup>16</sup> Романов Р. М. Российский парламентаризм : генезис и организационное оформление // Полис. 1998. № 3. С. 131.

<sup>17</sup> Политическая демократия и федерализм в России и Германии. М. ; Мюнхен ; Вюрцбург : Изд. Фонда Ханнса Зайделя, 1999. С. 16.

меньшинства и т.д. Как видно из вышеперечисленных признаков, одним из неперенных условий развития демократии является внедрение принципа разделения властей в политическую практику. Реализация этого принципа происходит не в силу его исторической традиционности, а осознанием невозможности осуществления государственной власти из единого центра единым властвующим субъектом.

Власть нельзя рассматривать в отрыве от структуры социума, который на каждом этапе своего развития обладает объективными, свойственными только ему чертами и качествами. Различные классы, слои, группы общества помимо общих интересов имеют и узкогрупповые специфические, которые могут быть удовлетворены через разветвленную сеть государственных структур. Поэтому разделение властей имеет не только организационно-правовое значение, но и социально-политическое. В демократических государствах народ через институты прямой демократии частично реализует свое конституционное право на осуществление власти, но большую часть управленческих полномочий делегирует государственным органам. Таким образом, в качестве объекта разделения выступают, наряду с управленческими функциями, и властные полномочия.

Реализация принципа разделения властей на практике не предполагает наделение какой-либо ветви власти абсолютными полномочиями и функциями, поскольку «идея целостности государства не позволяет ставить вопрос о превосходстве той или иной ветви власти, т.к. различные ветви дополняют друг друга и не могут функционировать по отдельности»<sup>18</sup>. Таким образом, принцип разделения властей не отвергает единства власти. Он предполагает только разделение функций и полномочий при неперенном их согласовании. Целостность государственной власти и избежание опасности установления диктатуры обеспечиваются путем заинтересованного сотрудничества, взаимодействия всех ветвей власти и недопущения концентрации полноты власти в одной из ее ветвей.

---

<sup>18</sup> Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право. 1993. № 7. С. 28.

Изучение феномена парламентаризма требует рассмотрения и его соотношения с формами государственного правления. В научных работах на этот счет имеются различные взгляды, выделяющие такие разновидности форм правления, как президентская и парламентская.

Общепринятая классификация форм правления различает две основные формы: монархическую и республиканскую. Критериями для такого деления являются: определение формального источника власти, способа организации государственной власти, правового статуса главы государства. В рамках этих форм правления на основании тех же критериев выделяют разновидности форм правления: в монархиях – абсолютную, дуалистическую, парламентскую формы, а в республиках – президентскую, парламентскую, президентско-парламентскую и премьерско-президентскую формы правления.

Относительно подобной классификации среди исследователей нет единодушия. Например, по мнению Н. А. Сахарова, в плане научной терминологии будет корректнее выделять президентскую, полупрезидентскую, парламентскую системы правления, нежели вести речь о разновидностях форм правления<sup>19</sup>.

Некоторые исследователи склонны идентифицировать парламентаризм как форму организации государственной власти, они отождествляют понятия «парламентаризм» и «государственный режим»<sup>20</sup>. Считаем, что понятия монархической и республиканской форм правления одного порядка, а «президентская», «полупрезидентская», «парламентская форма правления» являются особенностями, разновидностями проявления республиканской формы правления. Таким образом, форма правления – понятие общего порядка и первична, а парламентаризм – это разновидность формы правления, но не самостоятельная форма правления. Осмысление парламентаризма через призму форм правления и как

---

<sup>19</sup> См.: Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. М. : Юрид. лит., 1994. С. 3.

<sup>20</sup> См.: Курскова Г. Ю. Политический режим Российской Федерации. Теоретико-правовой аспект : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2008. С. 18–19.

их разновидность малопродуктивно. Этот феномен «многоплановый, со сложной внутренней структурой, состоящей из множества системообразующих элементов. Он характеризует структуру и уровень развития общества, достижения в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина»<sup>21</sup> – одним словом, парламентаризм является индикатором степени развития демократии.

Итак, о парламентаризме можно говорить лишь в связи с демократическим режимом, хотя парламентские учреждения могут существовать и при авторитарных, даже тоталитарных режимах. Но рассматривать парламентаризм в качестве одной из форм правления, характеризующей особенностями взаимоотношений между парламентом, правительством и главой государства, явно недостаточно. Хотя возможно, что парламентаризм, в зависимости от специфики государственного устройства, экономических и социально-политических особенностей общества, может обретать различные квазиформы.

Для выявления сущности парламентаризма необходимо уточнить соотношение понятий «парламентаризм» и «парламент». Некоторые исследователи утверждают, что под парламентаризмом можно понимать любое государство, в котором функционирует парламент<sup>22</sup>, часто отождествляют его с представительной демократией в целом, наделяют его таким содержанием, как «способность парламента свободно обсуждать и принимать политические решения в форме законов»<sup>23</sup>.

Безусловно, «парламентаризм предполагает приоритетную роль парламента в структуре государственного управления жизнью общества»<sup>24</sup>, но власть парламента не безгранична. В систе-

<sup>21</sup> Варлен М. В. Статус парламентария : теоретические проблемы : монография. М. : Проспект, 2014. С. 11.

<sup>22</sup> См.: Гранкин И. В. Парламент России. М. : Изд-во гуманит. лит., 2001; Калимуллина И. Р. Особенности становления парламентаризма в современном российском обществе : дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 2009. С. 9; Обухов С. П. Российский парламентаризм между признанием и отторжением. Проблема массового восприятия (1989–2005 гг.). М. : ИПЦ «Маска», 2005. С. 14.

<sup>23</sup> Евзеров Р. Я. Парламентаризм и разделение властей в современной России // Общественные науки и современность. 1999. № 1. С. 83.

<sup>24</sup> Романов Р. М. Российский парламентаризм : генезис и организационное оформление. С. 131.



ме разделения властей существуют институты, препятствующие установлению диктатуры парламента, в частности, право вето, которое глава государства может наложить на законопроекты, принимаемые парламентом, право роспуска парламента, практика признания закона неконституционным и отказ от его реализации решением Конституционного суда.

Парламентаризм зарождается и существует тогда, когда парламентское учреждение наделено правом законотворчества, формирования правительства и контроля над ним. Таким образом, о наличии парламентаризма правомерно говорить лишь в том случае, если формирование системы высшей власти зиждется на принципе разделения властей, четком распределении законодательных и исполнительных функций, доминирующем положении парламента в структуре власти, наличии системы сдержек и противовесов.

Наличие парламента – обязательное, но недостаточное условие для утверждения тезиса о существовании парламентаризма в политической системе общества. Для того чтобы парламентаризм имел прочную основу, должны быть соблюдены и другие условия, такие как «формирование парламента на основе свободного волеизъявления народа, его суверенность в системе властей, высокий уровень полномочий и компетенций парламента при решении вопросов законотворчества, государственного управления и т. д.»<sup>25</sup>

Таким образом, парламентаризм и парламент – явления взаимообусловленные, но не тождественные. Парламентаризм немислим без парламентских учреждений. Парламент выполняет представительные, законодательные и контрольные функции. Он является базовой платформой парламентаризма. Компетенции парламента, порядок его формирования, полномочия депутатов, характер их взаимодействия с избирателями – суть нормативно-правовой базы парламентаризма.

В политической литературе приходится сталкиваться с определениями парламентаризма, в которых нет даже упоминания о таком важном его атрибуте, как системы политических партий парламентарского типа. Между тем политические партии в XX сто-

---

<sup>25</sup> Романов Р.М. Российский парламентаризм : генезис и организационное оформление. С. 131.

летию сыграли исключительную роль в становлении парламентаризма и могут быть отнесены к числу основополагающих элементов всей его системы.

Современная политологическая литература определяет политическую партию как организацию, стремящуюся к завоеванию политической власти, способную реализовать всеобщее избирательное право и завоевать парламентское большинство путем нормального использования институтов демократического общества<sup>26</sup>.

Как видно из определения, политические партии выступают в качестве активного участника выборов кампаний, участвуют в комплектовании правительства, тем самым выполняют отведенные им представительские функции. Партии помимо выполнения представительских функций принимают участие и в законотворческой деятельности, итогом которой становится воплощение воли избирателей в законах, принимаемых парламентом.

Анализ сущности политических партий в контексте обеспечения ими легитимности власти через парламентские учреждения будет осуществлен в рамках соответствующего раздела, а сейчас ограничимся оценкой значимости партий, приводимой М. Дюверже. Он рассматривает парламент и правительство как конституционное обрамление системы властей и уподобляет их механизму, приводимому в движение одним двигателем, т. е. партией, которая обладает реальной властью<sup>27</sup>.

Основной вопрос, актуализирующий проблему изучения парламентаризма, связан не только с анализом имеющихся концепций, но и с выработкой авторского видения и заявки концепции парламентаризма.

Парламентаризм, как уже было отмечено, – структура многослойная. Следовательно, его необходимо рассматривать как сложный исторический феномен, основанный на совокупности и взаимодействии взаимосвязанных элементов, нуждающихся в постоянном развитии и совершенствовании. Среди этих элементов важными представляются наличие легитимного парламен-

---

<sup>26</sup> См.: Дюверже М. Политические партии. М. : Акад. проект ; Трикта. 2007. С. 4.

<sup>27</sup> См.: Там же. С. 475.

та, формируемого на основе свободного волеизъявления народа с участием политических партий, информационная открытость парламента, соблюдение принципа разделения властей и верховенства права, наличие полноценной избирательной системы, зрелого гражданского общества, характеризующегося высоким уровнем политико-правовой культуры граждан.

Парламентаризм – не абстрактная система воззрений, а реальная практика, присущая многим государствам современного мира. Не умаляя достоинств имеющихся в современной научной литературе определений, мы определяем парламентаризм *как систему институтов, норм и практик, обеспечивающих представительство интересов групп населения в законодательных органах власти*. На наш взгляд, парламентаризм в такой трактовке распространяется не только на органы государственной власти, но «пропитывает» собой всю политическую жизнь социума, в том числе и жизнь местных сообществ, местного самоуправления, не входящего в систему государственной власти.

Парламентаризм следует рассматривать как исторически развивающийся феномен, и только при таком подходе возможно выявление специфических особенностей его становления на каждом этапе. В зарубежной и отечественной литературе, посвященной вопросам эволюции парламентаризма, нет четкого представления об исторической периодизации становления парламентаризма.

Традиционно в современной политологической литературе выделяют три этапа в эволюции парламентаризма, которые соответствуют его трем историческим формам: античный, средневековый и современный парламентаризм. Мы считаем, что подобная классификация способна лишь частично раскрыть содержание и сущность исторических форм этого феномена. Для обстоятельного анализа сущности парламентаризма на каждом отдельном историческом этапе представляется необходимым уйти от общепринятой периодизации и предложить новую, предусматривающую четыре этапа в становлении исторических форм парламентаризма. Считаем, что предложенная нами периодизация способна разрешить задачу по выявлению особенностей парламентаризма

на каждом этапе развития и установить его универсальные характеристики.

В качестве критериев для выделения этапов и выявления исторических форм парламентаризма предлагается установить: наличие и степень внедрения принципа разделения властей в систему управления государством; статус и значимость законов в обществе; наличие, место и роль свободно избранного законодательного (представительного) органа в системе властей; наличие упорядоченной системы формирования законодательного (представительного) органа; наличие свободных организаций, объединений, способных агрегировать интересы различных социальных групп общества.

На основе вышеперечисленных критериев в становлении и развитии парламентаризма мы выделяем четыре эпохи, позволяющие впоследствии выявить четыре исторических формы. Это эпохи протопарламентаризма, сословно-представительного парламентаризма, буржуазного парламентаризма, современного парламентаризма.

Первый исторический этап охватывает период с древнейших времен до XII в. Он характеризуется как *эпоха протопарламентаризма*, где зарождаются предпосылки появления парламентаризма, вытекающие из стремления защиты частных интересов членов племени, а впоследствии и правящей группы. Протобраз парламентаризма выражается в наличии совета старейшин, собраний племени и др., в состав которых делегировались самые уважаемые представители племени, группы. Как считал К. Шмитт, «изначальное оправдание парламента заключалось в соображении внешней быстроты в решении проблем, поскольку трудно было представить возможность сбора народа в реальной совокупности и опрашивать всех для принятия решения. Поэтому разумней было создать орган, состоящий из доверенных людей, а это и есть парламент»<sup>28</sup>.

В эту эпоху законодательный процесс в древнейших государствах имел ряд особенностей. До середины I тысячелетия до н. э. эти государства еще не были знакомы с законодательным процессом в современном его понимании. Роль законов в обществе

---

<sup>28</sup> Шмитт К. Политическая теология. М. : КАНОН-пресс-Ц, 2000. С. 183.

выполняли указы правителей, законодательство носило исключительно авторитарный характер, и было прерогативой правителей. Немаловажная роль в разработке правовых норм принадлежала жрецам, которые обожествляли власть фараонов, царей и таким образом легитимизировали власть правителей. Древнейший институт законотворчества также не отличался стабильностью, для него были характерны своеволие правителей, отсутствие преемственности в нормотворчестве. Законы, принятые одним правителем, отменялись после его смерти, взамен появлялись новые нормы, которые часто коренным образом меняли структуру государственных органов власти, иногда даже систему государственного устройства.

Середина I тысячелетия до н. э. – это эпоха зарождения новой системы политической власти, основанной на демократических началах. В античной Греции и Древнем Риме появляются народные собрания, на практике реализуется принцип разделения властей по функциональному признаку. Впервые в структуре власти законодательная власть выделяется в самостоятельную ветвь.

Появление законодательных органов власти в античном мире было продиктовано особенностями экономического развития этих обществ. Отсутствие крепостных форм зависимости в городском и сельском хозяйстве способствовало повышению производительности труда, развитию товарного производства, торговли, судостроения. Эти факторы постепенно усиливали значение простого народа – демоса, занятого в сфере производства товаров и услуг. Однако демосу противостояла аристократия – эвпатриды, сохранившие по родовым традициям за собой социально-политические и экономические преимущества. Сложная структура социума и отношений в нем привела к необходимости урегулирования судебных дел, имущественных споров не по канонам родовых обычаев, а по установленным, общественно одобряемым формализованным правилам, т. е. законам.

Важную роль в становлении законодательной власти в античной Греции, безусловно, сыграли реформы Солона. Они преследовали цели стабилизации общества, создания условий для устойчивого экономического и культурного развития греческого

государства. Солон ввел в конституцию новый, чуждый родоплеменной общине, революционный по своему содержанию имущественный принцип, открывавший дорогу к власти зажиточным гражданам.

Эта мера была не единственной в программе реформ Солона. По замыслу реформатора демократизации греческого общества должно было способствовать также создание нового органа – Совета четырехсот, который должен был ограничить в правах аристократическое учреждение – ареопаг и стать высшим органом государственной власти.

Реформы Клисфена завершили процесс демократизации греческого общества. При нем окончательно было покончено с родовыми привилегиями аристократии, ареопаг превратился в судебный орган, разбирающий дела только уголовного характера, не затрагивающие имущественные отношения. Таким образом, Афины превратились в демократическое государство с разделением властей при верховенстве народного собрания.

Реализация в античном мире принципа разделения властей была важным, но еще недостаточным условием для зарождения и становления парламентаризма, что убедительно доказала дальнейшая судьба государств античной Греции и Древнего Рима, где бывшие достижения демократического развития были утеряны, и на смену республиканскому строю пришли различные формы диктатуры и тирании.

Мощным импульсом для развития парламентаризма послужили процессы государствообразования и экономического развития в раннефеодальных обществах. Эта эпоха характеризуется расширением территорий государств, разрастанием масштабов и усложнением экономических отношений, ростом товаропроизводства, увеличением товарообмена, интенсификацией международной деятельности государств и др. Эти и другие аспекты жизни средневековых обществ остро ставили вопрос о необходимости создания соответствующего органа государственной власти, который мог бы установить единые и обязательные правила для всех участников общественной жизни.

В XII в. первые парламентские учреждения начали появляться в Англии, позднее аналогичные органы зародились во Франции и Испании. Организационной формой этих органов были сходь, народные собрания, которые собирались достаточно регулярно. На них обсуждались проблемы местного характера. По мере становления и укрепления этих органов расширяется и круг их полномочий и компетенций, появляется масштабность обсуждаемых проблем, решаются вопросы войны и мира и т. д. Эти формы народовластия еще нельзя рассматривать в качестве парламента, но в них уже содержится его прообраз, который со временем переродится в парламент.

Рассмотрев институциональный аспект эпохи протопарламентаризма, перейдем к идейно-теоретической составляющей этого периода. Историческая ретроспектива такова: первичное отражение идеи парламентаризма находят в рамках концепции представительного правления, которая прослеживается в трудах античных мыслителей – Протагора, Анаксагора, Перикла, Демосфена, Платона, Аристотеля, Цицерона. Выдающиеся мыслители Древности по-разному подходили к пониманию данной проблемы, однако они предлагали включать институты представительства в качестве неотъемлемого элемента в государственный аппарат. Необходимость функционирования представительных институтов объяснялась теоретическими моделями поиска оптимальных форм организации полисов. К тому же обращение к обширному эмпирическому материалу позволяло античным философам проводить сравнительный анализ полисных систем прошлого и настоящего, «причем в более позднее время в качестве некоего эталона, точки отсчета народного представительства стала Римская республика»<sup>29</sup>. Однако впоследствии на протяжении нескольких веков политико-правовые воззрения на природу народного представительства концептуально не менялись, но в то же время необходимо отметить, что идейно-практическое наследие Античности стало основой для появления других форм народовластия,

---

<sup>29</sup> Мул С. Н. Социально-исторические условия и концептуальные основания российского парламентаризма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Электронный ресурс]. URL: // <http://law.edu.ru> (дата обращения: 02.07.2014).

которые явились историческим прообразом западноевропейского средневекового парламента.

Второй этап в становлении парламентаризма охватывает период с начала XIII в. и до середины XVII в.

Средневековое общество отличалось множественностью форм собственности и базировалось на сословно-корпоративной частной собственности. Общество состояло из различных корпораций, которые имели свой частный интерес и нуждались в правовой защите. Возникшие противоречия и разногласия в обществе требовали урегулирования, и парламент оказался силой, способной брать на себя такую ответственность. Начиная с этого времени, парламентские учреждения приобретают статус значимого государственного органа. Постепенно они превращаются в единый центр по принятию важных политических решений, и с этого времени можно говорить о такой форме средневекового парламентаризма, как *сословно-представительный парламентаризм*.

С середины XII в. понятие «парламент» употреблялось в значении совещания по важным государственным делам. Тогда же он рассматривался как совещание узкого круга лиц при короле, но с расширением состава участников приобрел статус и значение совещания представителей городских сословий с обширными полномочиями, и с этого времени определяется как регулярно собираемое представительное совещание по государственным делам.

Великую хартию вольностей, подписанную в 1215 г. Иоанном Безземельным, можно считать важной вехой в зарождении английского парламента. Появление данного документа стало следствием политической нестабильности, переживаемой английским обществом в ту эпоху. Во избежание дальнейшей эскалации напряженности король был вынужден сделать уступки в пользу дворянства и некоторой части состоятельных подданных и согласился на создание коллегиального органа, который с 1265 г. стал называться парламентом. Парламент с конца XIII в. стал постоянно действующим органом, и его устойчивость усилилась с XV в. с признанием неприкосновенности его членов.

Окончательное признание парламента в качестве периодически созываемого органа государственной власти относится



к 1689 г., когда был принят Билль о правах. Этот документ гарантировал представительное правление и устанавливал ряд запретов на действия короля в отношении парламента. Отныне королю запрещалось приостанавливать действие принятых законов, изымать положения, статьи из законов, единолично решать вопросы налогообложения, угрожать суверенитету парламента, вмешиваться в выборный процесс и нарушать внутренний регламент работы парламента.

XVI–XVII вв. можно назвать эпохой шествия сословно-представительного парламентаризма по Европе. В ряде стран континента создаются сословно-представительные органы с совещательными функциями при монархе – Генеральные штаты во Франции, Генеральные кортесы в Испании, Боярская дума и Земский собор в России.

Зарождение парламентских учреждений в политической системе ряда европейских стран было обусловлено глобальными изменениями, вызванными появлением и ростом в рамках феодализма элементов капиталистических отношений. Новый капиталистический уклад пронизывал все сферы общественной жизни. Он инициировал трансформацию форм государственного устройства, ускорял процесс подъема национального самосознания, создавал условия для дальнейшего роста самостоятельности отдельных национальных и многонациональных государств, вел к разрушению старых европейских универсалистских связей, основанных на единстве духовной и политической власти папства. Западная Европа встала на путь отказа от идеологической мотивации существования государства через его принадлежность к единому католическому миру. В политике властей отчетливо проявилась тенденция к оформлению самодостаточных национальных государств. Отзывом на эти процессы стало стремление философов Средневековья к осмыслению сущности государства и появление новых политико-правовых учений.

Таким образом, второй этап в развитии и становлении парламентаризма характеризуется важными изменениями. Во-первых, продолжается процесс консолидации сословий, выражающийся в укреплении их позиций, осознании своих интересов и стрем-

лении принять участие в делах управления государством с целью защиты корпоративных интересов; во-вторых, высшая власть по-прежнему носит централизованный характер, принцип разделения властей на практике не реализуется; в-третьих, в политической системе некоторых европейских стран появляются сословно-представительные органы власти, подобие парламентских учреждений, ставящие задачу ограничения власти монарха; в-четвертых, впервые вводится принцип обязательности соблюдения законов всеми членами общества, включая и правителей.

Третий этап охватывает не менее значительный отрезок времени с конца XVII в. и до XIX в. включительно. Он характеризуется становлением *буржуазного парламентаризма* в условиях зарождения и развития новой капиталистической системы.

Органы сословного представительства в условиях развития абсолютизма постепенно утратили свои прежние позиции. В указанный период происходит слияние сословно-представительных органов с государственным аппаратом абсолютизма. Эти процессы и изменения были отражением особенностей социальной структуры общества, появлением в ней нарождающейся буржуазии с ее экономическими интересами. Новые капиталистические отношения требовали соответствующих форм государственной власти. Буржуазия, мелкое и среднее дворянство, чьи экономические интересы во многом совпадали, начинают представлять на политической арене принципиально новую силу. Постепенно, с возрастанием экономической мощи буржуазия и дворянство превратились во влиятельную силу, которую государство уже не могло игнорировать. Возросшая роль буржуазно-дворянских элементов в политической жизни привела к изменению форм государственной власти. Изменения затронули и парламентские учреждения, которые наполнялись новым содержанием. В частности, в Англии за парламентом был закреплен принцип верховенства в системе властей.

Этот этап характеризуется и появлением протопартий парламентского типа. Например, в Англии результатом политической активности земельной аристократии и молодой буржуазии стало появление двух парламентских группировок: «виги», предшественницы либеральной партии, выражающей интересы пред-

ставителей крупной буржуазии и земледельцев-аристократов, и «тори», предшественницы партии консерваторов, которая была ориентирована на выражение интересов в основном среднепоместных сквайеров-помещиков.

Отличительной особенностью этого этапа является и стремление философов, политических деятелей к теоретическому осмыслению феномена парламентаризма. В этом отношении значимую ценность представляет наследие Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш.-Л. Монтескье, Ж. Ж. Руссо, авторов американской конституции 1787 г. и др.

В данных трудах выделены и обоснованы первостепенные идеи представительства народа в законотворчестве, концепции власти и политики, теории общественного договора происхождения государства. Значительное внимание в этих трудах уделено анализу феномена законодательной власти и идее разделения властей, которая получила свое философско-правовое обоснование и превратилась в стройную систему. В это же время делается вывод о взаимосвязи и взаимообусловленности народного представительства с законодательной деятельностью; утверждается принцип верховенства парламентских учреждений в системе органов государственной власти.

Идеи просветителей получили дальнейшее развитие в трудах И. Бентама, И. Канта, Дж. Ст. Милля, А. Токвиля и др. В центре их внимания стояли проблемы развития демократии в различных обществах, совершенствования парламентских учреждений и процедур. Несмотря на расхождения во взглядах, по многим основополагающим моментам они были единого мнения. В обобщенном виде эти взгляды можно сформулировать следующим образом: источником власти является народ, и верховная власть принадлежит ему; реализация права народа на власть осуществляется через его участие в принятии конституции, в рамках которой определяются характер и форма власти; перед законом все равны, в том числе и монарх, который подчиняется законам, как и любой человек; отрицается принцип божественной природы монаршей власти; законы принимаются с учетом мнения большинства; политический строй определяется исходя из интересов и потребностей людей, у которых есть право изменить существующий политический

строй в том случае, если он их не удовлетворяет; реализация политической власти должна быть основана на принципе ее разделения на несколько ветвей, законодательная власть формируется из представителей народа, которые избираются на прямых выборах; главные функции законодательной власти должны заключаться в принятии законов и контроле за их исполнением.

Череда буржуазных революций, ликвидировавших феодальные производственные отношения и феодальные государства, вывела на политическую сцену новую господствующую силу в лице буржуазии, которая ставила вопросы о формах государства, о своем участии в процессе управления государством. Именно с этого момента можно говорить о зарождении буржуазного парламентаризма, характеризуемого как система организации государственной власти, основанной на разделении властей с приоритетной ролью парламента в системе властей.

Окончательное формирование парламента как важного государственного института относится к XIX в. С появлением избирательного закона создается правовая база для проведения регулярных парламентских выборов. С этого времени парламент приобретает статус органа по принятию законов и становится единственным источником законотворчества. Формируются парламентские институты, разрабатываются процедурные моменты законодательного процесса, определяется статус члена парламента, определяются взаимоотношения с исполнительной властью, политическими партиями и средствами массовой информации. В некоторых странах парламентские учреждения наделяются правом законодательной инициативы, приобретают право внесения поправок в правительственные законопроекты и контроля над правительством, устанавливается система денежного вознаграждения депутатов, вводится принцип свободы и ответственности за критику деятельности правительства. Непременным элементом парламентской системы признается партийно-политическая оппозиция.

Однако XIX столетие не стало эпохой триумфа парламентаризма. В странах Западной Европы и США наблюдается тенденция вырождения сущности парламента, его отхода от первичных идеа-

лов народного представительства и почти полного отрыва депутатов от своих избирателей. Все эти факторы приводили к падению авторитета парламента, превращению его в дискуссионный клуб, не способный к принятию важных политических решений. Затяжной кризис парламентаризма по стечению обстоятельств совпал с активизацией борьбы народных масс за свои права.

Выступления народных масс приобретали масштабный характер, мишенью их, кроме исполнительной власти, становится и парламент. Массы заявляли о своих претензиях на власть и пытались навязать собственную волю членам парламентов и правительств. По оценке французского государствоведа М. Гунеля, порой казалось, что парламентская форма народовластия может быть сметена под напором масс<sup>30</sup>. Результатом политической активности народных масс стал вынужденный компромисс со стороны властей, выражающийся в появлении института референдумов, народного вето. Эти меры существенно увеличивали возможность участия широких масс в политических процессах и создавали реальные рычаги воздействия с их стороны на органы власти.

Становление парламентаризма не может быть оценено как шаблонный процесс, в разных странах, в зависимости от конкретных условий, он имел свою специфику. Средневековые сословно-представительные органы под напором буржуазных революций перестали функционировать. На политической арене появились новые социальные силы, наличие которых предполагало трансформацию общественных отношений, государственного строя. И эти изменения в большинстве случаев стали итогом компромисса между буржуазией и официальной властью.

Этап становления буржуазного парламентаризма также характеризуется зарождением в странах Западной Европы и США политических партий и утверждением избирательного права, которым первоначально наделялась только мужская часть населения. Также получает широкое распространение идея реализации концепции разделения властей на практике, закон признается проявлением народной воли, законодательная деятельность считается правом собрания представителей от народа.

---

<sup>30</sup> См.: Гунель М. Введение в публичное право. М. : Норма, 1995. С. 97.

Таким образом, эволюцию парламентаризма, его переход от одной стадии к другой обуславливают происходящие в обществе политические, социально-экономические, культурно-духовные изменения. Парламентаризм всегда отражает состояние общественных отношений и соответствует требованиям социума. Поскольку парламентаризм – феномен исторический, то в его развитии прослеживается закономерность, выражающаяся в том, что этот институт, реализовав на определенном этапе свой исторический потенциал, создает предпосылки для перехода в качественно иное состояние, которое должно характеризоваться новым содержанием и формами институционализации.

Немаловажную роль в развитии парламентаризма сыграл синтез теории и практики парламентской деятельности, который впоследствии привел к появлению зрелых форм *современного парламентаризма*, классифицируемого нами как четвертый этап в процессе его становления.

Данный этап охватывает XX столетие и характеризуется повсеместным распространением парламентаризма, совершенствованием парламентских учреждений, внедрением в политическую систему общества ведущих элементов парламентаризма. В большинстве стран Запада на современном этапе при формировании государственной власти за основу берется принцип разделения властей. Существенно возрастает роль парламентов в процессе управления государственными делами, активными субъектами политического процесса становятся политические партии, все слои населения, кроме лиц, признанных недееспособными в установленном законом порядке, наделяются избирательным правом.

После Второй мировой войны парламенты повсеместно становятся общепризнанным институтом. Парламентские учреждения начинают играть значимую роль в жизни общества, степень их зрелости становится индикатором для оценки уровня развития демократии. Парламентские институты в обществе становятся консолидирующей силой, их взаимодействие с другими ветвями и институтами власти приобретает значение определяющего фактора развития государственности. Парламенты становятся важным связующим звеном в межгосударственных отношениях, про-

исходит их тесная интеграция, появляются новые международные межпарламентские структуры, решающие проблемы мирного существования суверенных государств.

Современный парламентаризм отличается от своих классических форм и складывался поэтапно. Его внутреннее содержание изменилось с трансформацией идеи народного представительства в партийное представительство и переходом от системы избирательных цензов к всеобщему избирательному праву, а теоретическим осмыслением этого процесса стала концепция плебисцитарной партийной демократии М. Вебера.

Новый подход к представительству интересов подразумевал реализацию права участия народа в государственном управлении не через каналы прямой демократии, а посредством выборов своих представителей в парламентские учреждения. Такой подход предполагает наличие посредника между обществом и властью. Роль посредника должны брать на себя политические партии, чье значение в политической жизни общества, как показала практика, возросло многократно и привело к росту популистских настроений.

Реализация концепции партийной демократии в западноевропейских странах наглядно свидетельствует о кризисе классического парламентаризма, и в то же время продвижение этой концепции стало значительным шагом в становлении института политических партий. Во второй половине XX в. была предложена альтернатива плебисцитарной демократии, получившая название *рационализированного парламентаризма*, которая довольно успешно была реализована во Франции в эпоху Ш. де Голля.

В XX в. теория и практика парламентаризма развивались по двум принципиально отличающимся друг от друга направлениям: на Западе – теоретическое осмысление феномена народного представительства с различных позиций, создание и совершенствование системы сдержек и противовесов во взаимоотношениях различных ветвей власти, в Советском Союзе – централизация власти, возвышение роли партии, концентрация власти в партийных органах, наделение управленческими функциями партийных, советских, судебных органов, профсоюзных и других общественных организаций при обязательном партийном контроле.

Таким образом, и в XX столетии развитие парламентаризма не было однолинейным. История минувшего века знает немало примеров, когда взаимоотношения парламентаризма с исполнительной властью становились деструктивными, а в ряде случаев существование и перспективы развития парламентаризма даже ставились под сомнение. Но главным итогом многолетней борьбы двух ветвей власти стало взаимное усиление, которое предполагало совершенствование механизма их взаимодействия. В целом анализ эволюции парламентаризма показывает, что этот исторический феномен находится в постоянном развитии и кризисные явления стимулируют поиски новых моделей государственного правления.

Итак, в качестве итогов и выводов данного подраздела выделим следующие положения:

1. Парламентаризм – феномен исторический, поэтому дать его универсальную дефиницию невозможно. Для решения исследовательских задач в рамках данной монографии будет целесообразно определить парламентаризм как систему институтов, норм и практик, обеспечивающих представительство интересов групп населения в законодательных органах власти.

2. Традиционно в современной научной литературе выделяют три этапа в эволюции парламентаризма, соответствующие его трем историческим формам. Это этапы античного, средневекового и современного парламентаризма. Считаем, что данная общепринятая классификация не вполне приемлема для характеристики содержания и сущности парламентаризма на различных этапах его исторического развития, поэтому предлагается новая периодизация, предусматривающая четыре этапа, на основе которых выделяются и четыре исторических типа парламентаризма: а) эпоха *протопарламентаризма* – с древнейших времен до XII в.; б) *сословно-представительного парламентаризма* – с начала XIII в. и до середины XVII в.; в) *буржуазного парламентаризма* – с конца XVII в. и до XIX в.; г) *современного парламентаризма* – с начала XX в. по настоящее время.

3. Для осуществления периодизации истории становления и развития парламентаризма и установления его исторических



форм предлагаются следующие критерии: а) признание в политической системе общества принципа разделения властей и степени его реализации на практике при формировании органов государственной власти; б) статус и значимость законов в обществе; в) наличие, место и роль свободно избранного парламентского учреждения в системе властей; г) упорядоченная система формирования законодательного (представительного) органа; д) наличие свободных организаций, объединений, способных агрегировать интересы различных социальных групп.

4. Эволюцию парламентаризма, его переход от одной стадии к другой обуславливают происходящие в обществе политические, социально-экономические, культурно-духовные изменения. Парламентаризм всегда отражает состояние общественных отношений и соответствует требованиям социума. Этот институт, реализовав свой исторический потенциал на определенном этапе, создает предпосылки для перехода в качественно иное состояние, которое характеризуется новым содержанием и формами институционализации.

## **1.2. Особенности парламентаризма на современном этапе**

Мировой опыт государственного строительства показывает, что демократизация общества возможна только через вовлечение широких социальных слоев в процесс осуществления власти посредством различных представительных органов. На современном этапе парламентаризм является повсеместно распространенным явлением и характеризуется как прогрессивная, демократическая система управления обществом. Сегодня парламентские учреждения действуют в более чем 190 странах, почти в 70 из них действуют двухпалатные, в остальных – однопалатные парламенты<sup>31</sup>.

Для выявления общих и специфических черт современного парламентаризма необходимо учитывать конституционный статус парламентского учреждения, который в разных странах неодинаков. Например, Конституция США декларирует конгресс, состоящий из сената и палаты представителей, как полномочный

---

<sup>31</sup> См.: Глобальный парламентский отчет : Изменяющийся характер парламентского представительства. Ташкент : Baktria press, 2012. С. 9.

орган законодательной власти. Венгерская Конституция признает за Государственным собранием статус высшего органа законодательной власти и народного представительства. По Конституции Японии парламент признается высшим и единственным законодательным органом государства. За болгарским Народным собранием закреплены законодательные функции и функции парламентского контроля. В Словакии Национальный совет является единственным органом, имеющим право принимать конституцию и законы.

Итак, положения конституций зарубежных стран показывают, что не всегда в тексте конституции приводится определение парламента, но совокупность полномочий и прав парламента, приведенных в различных статьях, подчеркивает главенствующую роль представительного органа в иерархии властей.

В этих нормах содержатся типичные характеристики парламента, раскрывающие его двуединую природу как органа представительной и законодательной власти. Выделенные свойства взаимосвязаны, поскольку «народная воля наделяет парламент правом законодательства и уполномочивает на выполнение и других функций»<sup>32</sup>. Парламент – это единственный институт, который представляет социум и в целом, и в его многообразии. Его главной задачей является объединение разнообразных политических интересов в обществе. Кроме того, парламент в развитых странах выполняет важную коммуникативную функцию по налаживанию системы разнообразных связей и отношений с другими институтами государства и общества. Собственно, по этой причине парламент в контексте государственности и демократии является системообразующим фактором.

На основе сказанного можно сделать промежуточный вывод о том, что парламентаризм является признаком развитости демократии, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, высокого уровня развития гражданского общества. В нем отражаются специфические особенности развития общества на каждом конкретном историческом этапе, определяемые, в том числе, нацио-

---

<sup>32</sup> Романов Р.М. Парламентаризм : теория, история и современность. М. : МИРОС, 2002. С. 53.

нальными традициями, правовой культурой и политической волей народа.

Как уже выше отмечалось, начиная с конца XIX в. парламентаризм характеризуется как массовое политическое явление. Однако было бы ошибочным считать, что развитие парламентаризма – явление линейное, не знающее на своем пути преград. История эволюции парламентаризма свидетельствует о череде побед и поражений данного феномена, которые породили массу его форм и разновидностей.

Сегодня парламентаризм существует в политической системе большинства стран мира. Естественно, в каждом обществе данный институт имеет свою специфику, что актуализирует вопрос о его типологизации.

Для выделения современных типов парламентаризма в качестве критериев предлагается взять за основу следующие показатели:

1) формирование системы власти с соблюдением принципа разделения властей, обеспечение верховенства права, наличие парламентского учреждения, наличие в обществе зрелой партийной системы, демократического процесса формирования парламента и его публичности;

2) характер системы организации взаимоотношений между законодательным органом и другими высшими органами государственной власти, заложенный в конституции страны.

Первый критерий отражает особенности политического режима и позволяет выделить следующие типы парламентаризма: *развитый, авторитарный, имитационный*. Второй критерий определяет природу и особенности формы правления и государственного устройства. Здесь можно выделить такие разновидности современного парламентаризма, как *парламентаризм рационализированный, министеральный<sup>33</sup>, разделенный<sup>34</sup>*.

---

<sup>33</sup> См.: Васецкий Н. А. Основы парламентаризма в России. М. : Изд-во СГУ, 2010. С. 8; Парламентское право России / под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М. : Юрист, 1999. С. 6.

<sup>34</sup> Понятия «имитационный» и «разделенный» для обозначения типов парламентаризма были введены автором в своих ранних работах. См.: Керимов А. А. Парламентаризм в современной России : особенности становления и развития : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Урал. ун-т. Екатеринбург, 2006. С. 7.

*Развитый парламентаризм* характерен для демократических обществ и обуславливается степенью реализации на практике принципа разделения властей, верховенства права, наличием прочных традиций парламентаризма, зрелого гражданского общества и политических партий, которые являются активными участниками политических процессов и разделяют политическую ответственность за развитие общества.

*Авторитарный парламентаризм* предполагает ограничение парламентских полномочий и относительной подконтрольности парламента со стороны исполнительной власти. Данный тип парламентаризма характерен для обществ, осуществляющих переход к демократии, где в основном декларированы демократические свободы и первостепенные принципы парламентаризма, но реализация на практике этих принципов носит половинчатый характер. В подобных обществах «парламенту отводится значимая роль на всех этапах процесса демократизации политической системы»<sup>35</sup>.

*Имитационный парламентаризм* характерен для крайне авторитарных и тоталитарных режимов, где осуществляется всего лишь подражание парламентаризму. Такие режимы отличаются монополизацией власти и политики, власть принимает законы по своему усмотрению, подавляет или полностью подчиняет своей воле представительные институты и оппозицию, нарушает автономию партий и институтов гражданского общества.

*Рационализированный парламентаризм* – это совокупность юридически зафиксированных приемов и процедур, которые направлены на укрепление исполнительной власти при сохранении основных черт парламентарной системы, включая право парламента на контроль над правительственными структурами. Главная задача данного типа парламентаризма состоит в преодолении автоматической постановки вопроса о доверии при отклонении большинства из предложенных правительством законопроектов. Рационализированный парламентаризм ориентирован на укрепление власти президента. Такая необходимость возникает как превентивная мера по предотвращению политической нестабиль-

---

<sup>35</sup> Жамалдаев Ш. В., Тарасов И. Н. Роль парламента в демократизации политической системы // Власть. 2006. № 3. С. 51.

ности, порождаемой слабостью и аморфностью исполнительной власти. Данный тип парламентаризма многое черпает из практики полупрезидентских республик, где взаимоотношения между различными ветвями власти имеют ряд особенностей.

Рационализированный парламентаризм впервые появился во Франции. Нарушение баланса полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти, породившее во Франции политический кризис, вызвало к жизни новый тип парламентаризма, принципы которого успешно были реализованы на практике. Конституция Пятой республики в 1958 г. наделила президента обширными полномочиями и при этом не нанесла большого ущерба политическому авторитету законодательной власти. Специфика статуса президента в рамках рационализированного парламентаризма выражается в том, что в силу своих конституционных полномочий он участвует в функционировании как исполнительной, так и законодательной властей, и в то же время каждая из ветвей власти в достаточной степени сохраняет свою самостоятельность.

Президент не несет ответственности за деятельность парламента, в то же время Конституция наделяет его правом вынесения на референдум любого законопроекта, касающегося вопросов организации государственной власти (ст. 11).

Такая мера представляется малопродуктивной, поскольку частые референдумы подрывают основы и угрожают самому существованию современного парламентаризма. Возможность проведения референдума порождает соблазн передачи решения всех общественно значимых вопросов самим избирателям в обход парламента, не тратя времени на парламентские обсуждения. Безусловно, использование народного голосования дает определенный перевес исполнительной власти. Однако практика частого обращения к референдуму как к институту законотворчества снижает значение представительных органов и может стать дестабилизирующим фактором в системе разделения властей с пагубными последствиями для народного представительства и государственной власти в целом.

Рационализированный парламентаризм предполагает двухпалатность парламентского учреждения, поскольку бикамерализм

способен создать равновесие внутри этого органа. Он также вводит определенные ограничения в законодательную компетенцию парламента. Как выше уже отмечалось, первое ограничение связано с возможностью передачи любого законопроекта на рассмотрение референдума, а второе вытекает из конституционных норм, определяющих сферы законодательной деятельности, входящие исключительно в компетенцию президента.

Таким образом, рационализированный парламентаризм предусматривает наличие сильной президентской власти в сочетании с парламентским контролем над правительством и двойную ответственность правительства – перед президентом и парламентом.

*Министериаальный парламентаризм* от остальных типов отличаются два фундаментальных принципа:

- 1) особый статус парламента – наделение его неограниченными законодательными и контрольными полномочиями;
- 2) право парламента на формирование правительства на основе парламентского большинства и ответственность последнего перед ним.

При министериаальном парламентаризме правительство является субъектом законодательной инициативы и обладает правом ходатайства перед главой государства о роспуске парламента. Важнейшей особенностью министериаального парламентаризма является возможность совмещения членства в правительстве с сохранением депутатского мандата. Привлечение в правительство лидеров правящих партий, влиятельных депутатов из других партий, пользующихся массовой партийной поддержкой, дает возможность для повышения эффективности негласного контроля над парламентом со стороны правительства.

*Разделенный парламентаризм* в основном характерен для президентских республик. Отличительные черты данного типа заключаются в том, что взаимоотношения между законодательной и исполнительной властями осуществляются на основе жесткого разделения властей при их относительной независимости и наличии системы сдержек и противовесов. Разделенный парламентаризм как система допускает возможность ограничения действий

главы государства посредством законов, а президент в отношении парламента имеет право на отлагательное вето на его решения.

Несмотря на наличие нескольких типов современного парламентаризма, приходится констатировать, что идеальных типов, «обособленных друг от друга, мировая практика не знает, так как в каждом, наряду с его собственными признаками, всегда наличествуют признаки других. Какой бы тип парламентаризма ни взяли, непреложными для каждого в той или иной мере полноты остаются атрибуты классически-родового, исходного типа. Умаление, искажение хотя бы одного из них ведет к деформации парламентаризма, а упразднение – к его уничтожению»<sup>36</sup>.

Таким образом, мировая практика государственного строительства идеальных типов парламентаризма не знает, более того, каждый тип наряду с собственными признаками включает в себя и признаки других типов.

В этом отношении представляется справедливой позиция В.Е. Чиркина, который считает, что «в современном мире все более отчетливо обнаруживается тенденция к созданию гибридных, смешанных, переходных форм государственного правления. На смену прежним классическим формам президентской, парламентской республик, федерализма, автономии, государственных режимов постепенно приходят смешанные формы республик, региональные государства, сочетающие черты унитаризма, федерализма, автономии. Возникают новые методы осуществления государственной власти, прочие формы государственных режимов, соединяющие некоторые элементы авторитаризма и демократии»<sup>37</sup>.

В последнее время некоторые западные исследователи все чаще рассуждают о превращении государства в современных западных обществах в сугубо «технический» или «научный» механизм, об утрате политической властью своих традиционных позиций. В связи с этим они утверждают, что в современную эпоху произошло отделение публичной власти от обладания собственностью и собственность более не оказывает определяющего воздействия

---

<sup>36</sup> Парламентское право России... С. 6.

<sup>37</sup> Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление. М. : Юристъ, 2004. С. 65.

на власть, которая уже сосредоточена в руках политической элиты – государственных чиновников, независимых от экономически господствующего класса<sup>38</sup>. Далее в своих трудах западные политологи в контексте осмысления сущности либерализма также критикуют парламентаризм, переосмысливают традиционные принципы демократии<sup>39</sup>. Теория разделения властей ими заменяется концепцией «единой власти», обосновывается необходимость сосредоточения большего объема полномочий в органах исполнительной власти, отвергается принцип верховенства и идеи народного представительства как устаревшие и неприменимые в современных условиях.

Действительно, на современном этапе в большинстве государств соотношение полномочий между законодательной и исполнительной властями изменилось. Исполнительная власть с ее мощным административным аппаратом и финансовыми возможностями сконцентрировала в своих руках все наиболее важные полномочия по реализации как внутренней, так и внешней политики. Эта тенденция выражается в росте полномочий главы Кабинета министров (или главы государства, если он возглавляет правительство), который получил возможность самостоятельно принимать важнейшие политические решения. По оценке Э. Фора, «современные парламенты не играют той роли, которую они играли в прошлом, они отходят на второй план, и постепенно усиливаются позиции исполнительной власти. Это свидетельствует об отступлении от принципов демократии»<sup>40</sup>. Безусловно, нельзя не заметить крен в полномочиях в пользу исполнительной власти, но в то же время эти практики, не всегда соответствующие духу народовластия, не дают достаточного основания считать, что парла-

---

<sup>38</sup> См.: Аннерс Э. История европейского права. М.: Наука, 1994; Ардан Ф. Франция: государственная система. М.: Юрид. лит., 1994; Бромхед П. Эволюция английской конституции. М.: Юрид. лит., 1980; Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М.: Прогресс-Универс, 1993; и др.

<sup>39</sup> См.: Akler J. Constitutional and Administrative Law. 2<sup>nd</sup> ed. L., 1994; Lewell M. E., Patterson S. C. The Legislative Process in the United States. N. Y., 1996; Йеринг Р. Борьба за право. М.: «Феникс», 1991; Фабрициус Ф. Права человека и современная политика. М.: Изд-во Моск. гос. ун-та, 1995; и др.

<sup>40</sup> Интервью Эдгара Фора газете «Известия» // Известия. 1988. 17 июня.



мент выполнил свою историческую миссию и должен сойти с политической сцены.

К. Шмитт справедливо считал парламент ключевым либеральным механизмом обеспечения равновесия между государством и гражданским обществом<sup>41</sup>. Парламент призван устранять разногласия, возникшие в обществе, в том числе по поводу политической власти. Главные принципы парламентаризма – открытость и совещательность – уже предполагают обязательность решений парламента для всех участников политической и общественной жизни, поскольку все конфликтные моменты регулируются посредством демократических процедур.

Парламенты в современном мире являются повсеместно распространенным явлением. Рассматривая их в качестве представительного органа, нельзя напрямую идентифицировать их с демократией. Наличие парламента в политической системе общества еще не является достаточным условием для определения политического режима как демократичного, но в то же время необходимо признать, что в том числе через парламент осуществляется связь между обществом и государством. Следовательно, наличие общественного форума, способного донести до внимания властей свои предложения и запросы, является необходимым условием для достижения легитимности политической власти.

Современный парламентаризм в каждой стране имеет свою специфику. Она определяется прежде всего статусом и степенью полноты полномочий высшего представительного и законодательного органа власти в системе властей. В историческом плане значение парламентаризма для стран Западной Европы и США сомнений не вызывает, поскольку он был ориентирован на борьбу за демократию и национальную независимость. Но на современном этапе, когда произошли колоссальные сдвиги в развитии общественных отношений, достижениях свобод, парламентаризм не может быть сопоставлен и сравним с его классическими формами, которые исторически присущи этому феномену.

---

<sup>41</sup> См.: Шмитт К. Духовно-историческое состояние современного парламентаризма // Шмитт К. Политическая теология. С. 193–196.

Будет справедливо, если специфику современного парламентаризма будем выявлять на примере изучения его состояния в Великобритании, Франции, Германии и США. Выбор этих стран не случаен. Великобритания – колыбель парламентаризма, парламентская монархия, Франция – смешанная республика с парламентскими традициями, Германия – парламентская страна, проделавшая путь от тоталитаризма к демократии с федеративным государственным устройством, США – президентская республика, страна, подарившая миру образец конституционализма.

В политической системе современной Великобритании парламентаризм занимает центральное место. Здесь парламент обладает исключительным правом законодательства и принятые им законы выше всех нормативно-правовых актов, принятых другими органами государственной власти. Его компетенцию также составляют вопросы утверждения государственного бюджета, установления налогов и утверждения судей. Его верховенство определяется также коллективной ответственностью правительства перед ним и отсутствием у парламента других конкурирующих властей<sup>42</sup>.

Итак, английский парламент по отношению к исполнительной власти занимает господствующее положение, но решающая роль в реализации государственных функций, тем не менее, принадлежит органам исполнительной власти. Кабинет министров формируется из числа депутатов парламента. Как уже отмечалось, правительство несет ответственность перед парламентом, и в случае выражения вотума недоверия парламентом правительству последнее должно уйти в отставку, и в таком случае законодательство позволяет премьер-министру с согласия монарха объявить о досрочном роспуске парламента и объявлении новых выборов. Таким образом, институты вотума недоверия и права досрочного роспуска парламента выступают в качестве противовеса, соблюдающего баланс между законодательной и исполнительной властями.

Сложнее обстоит дело с тем, как парламентаризм соотносится в США с системой правления в форме президентской республики. Определяющим фактором здесь является степень демократич-

---

<sup>42</sup> См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. : Норма, 1996. С. 407.

ности режима, т. е. если в президентской республике соблюдается конституционно закрепленный принцип разделения властей и парламенту отведена роль высшего представительного и законодательного органа, то тогда есть основания полагать, что и при президентской республике в политической системе присутствуют ведущие элементы парламентаризма.

В США принцип разделения властей выражается в юридическом равенстве законодательной, исполнительной и судебной властей, их независимости друг от друга, однако это не предполагает их полной обособленности и изоляции друг от друга. Власть может быть эффективной только при взаимодействии ее различных ветвей. Поэтому в США за долгие годы существования государственности сложился механизм взаимного сотрудничества, сдержек и противовесов, но при этом следует подчеркнуть, что в рамках взаимодействия властей по-прежнему соблюдается принцип самостоятельности всех трех ветвей власти.

В настоящее время относительно американской системы государственного управления нельзя вести речь о неукоснительном соблюдении в ее структуре классических канонов принципа разделения властей и четком разделении компетенций между ветвями власти. Конгресс США лишился исключительного права на законодательство. Правом нормотворчества сегодня наделены и президент, и многие ведомства. Подобная практика вызвана к жизни конституционными полномочиями главы государства и практикой делегирования права нормотворчества другим субъектам самим конгрессом.

Президентская республика не предусматривает парламентской ответственности правительства. В США у сената и палаты представителей нет права отправить президента или правительство в отставку в случае несогласия с их политическим курсом. Однако отсутствие законодательно закрепленной нормы парламентской ответственности вовсе не означает безответственности и абсолютной независимости исполнительной власти. Палаты американского парламента в случае совершения президентом и иными высшими должностными лицами деяний, квалифицируемых как

тяжкие правонарушения или посягательство на конституцию, вправе ставить и решать вопрос об импичменте.

Таким образом, специфика парламентаризма в президентской республике, в отличие от парламентской республики, где право законодательной инициативы монополизировано правительством, выражается в том, что законодательная власть является единственным субъектом законодательной инициативы. В президентской республике исполнительная власть, кроме предложения законопроекта о бюджете, не располагает правом законодательной инициативы. Правительство принимает участие в подготовке наиболее важных и существенных законопроектов. Однако отсутствие у него права вынесения на обсуждение законопроектов от своего имени вынуждает его изыскивать иные пути для предложения законопроекта на обсуждение парламента. При этом парламентарии без согласия правительства вправе внести изменения и дополнения в правительственный законопроект.

Действующие в американской политической системе жесткие правила преследуют цели ограничения доступа исполнительной власти в парламент и соблюдения самостоятельности последнего. Такой же порядок, защищающий правительство от излишнего вторжения в его компетенции со стороны парламента, действует и в отношении исполнительной власти.

История показывает, что президентская власть может стать орудием демократических преобразований, когда президентами являются выдающиеся личности, такие, например, как Ф. Д. Рузвельт (США) или Ш. де Голль (Франция). Однако истории также известны и диктаторы, чье правление омрачено кровавыми событиями. После Второй мировой войны Италия, Германия, Япония, Испания (после диктатора Ф. Франко) выбрали парламентскую форму правления, и считаем, что их «экономическое чудо» стало следствием в том числе и перехода к парламентаризму.

В отличие от парламентской монархии Великобритании и президентского республиканизма США французскую форму правления в научной литературе принято относить к смешанной республиканской форме, поскольку она сочетает в себе свойства как парламентской, так и президентской республик. Приверженность

традициям сильной исполнительной власти и в то же время развитого парламентаризма порождает форму, именуемую ограниченным дуализмом. Замысел создателей этой формы заключается в стремлении к обеспечению максимальной эффективности в работе государственного аппарата путем создания системы тесного сотрудничества законодательной и исполнительной властей.

Общепризнанно, что во Франции нет классического разделения властей, и, по мнению приверженцев смешанной формы, в современных условиях реализация на практике принципа разделения властей в полном его объеме не представляется возможной. Кажущееся равновесие между законодательной и исполнительной властями весьма хрупкое, и часто происходит смещение властей, чреватое опасностью нарушения необходимого баланса. Например, доминирование парламентского учреждения в системе властей может породить нестабильность и ввергнуть общество в пучину хаоса. При таком сценарии узурпация политической власти правительством становится реальностью, которая может привести к установлению единоличного правления, даже диктатуры. И поэтому французская система предполагает, что для обеспечения стабильности в обществе и придания устойчивости политической системе нужен паритет между законодательной и исполнительной ветвями власти, который может быть обеспечен введением института президента-арбитра.

Во взаимоотношениях с парламентом президент Франции вынужден учитывать общественное мнение, выраженное на парламентских выборах. Это означает, что законопроекты, принятые парламентом, но не вполне соответствующие политическим взглядам президента, должны быть им подписаны, поскольку по действующей Конституции принцип демократического парламентского правления во Франции имеет первостепенное значение.

В дополнение к высокой степени легитимности президентской власти (в этом заключается суть *gaullism* как политико-правовой доктрины) на основе идеи «регламентарной власти» правительство Франции наделено существенными законодательными полномочиями. Это положение преследует цели обеспечения эффективности реализации правительственных программ. Как показывает

практика, отсутствие в Конституции классического принципа разделения властей не является помехой для эффективного функционирования государственных институтов. Здесь более важным представляется другой момент, а именно: реализовав на практике концепцию рационализированного парламентаризма, в политической системе Франции удалось сохранить парламентарный режим, включая институт ответственного правительства перед парламентом, в то же время, по замыслу авторов новой Конституции, было покончено со злоупотреблениями классического парламентаризма. По мнению политологов-голлистов, в условиях безграничного господства политических партий в парламенте в его работе преобладали прежде всего узкопартийные интересы, а интересы нации в целом были забыты<sup>43</sup>.

Современная французская политическая система сталкивается со множеством проблем управленческого характера, среди которых преобладает синдром «ручного управления». В условиях ограниченного дуализма на передний план выходит фигура президента и его харизматичность. Сильный президент, как показывает французский опыт, часто действует вне прямых политико-правовых предписаний в соответствии с элементами конституционного статуса. Такая практика обычно приводит к доминированию исполнительной власти над парламентом. Утрачивается ключевой критерий дуалистического режима – правительственной ответственности перед парламентом. В результате подобная практика приводит к тому, что парламент теряет самостоятельность и превращается во второстепенный элемент, контролируемый исполнительной властью. Этому способствует и ряд парламентских процедур, например, на заседаниях парламента первоочередному рассмотрению подлежат законопроекты, выносимые правительством.

В унитарной французской системе законодательная власть также поделена между двумя палатами парламента. Законотворческая практика построена таким образом, что законопроект может

---

<sup>43</sup> См.: Кучеренко П. А. Рационализированный парламентарный режим Пятой республики // Международное публичное и частное право. 2011. № 4 (61). С. 28.

обрести юридическую силу лишь в том случае, если обе палаты будут голосовать за идентичную редакцию, в случае же появления непреодолимых расхождений такой законопроект с рассмотрения снимается.

Некоторые специалисты склонны идентифицировать германский парламентаризм как «канцлерскую демократию», т. е. как систему власти, характеризующуюся концентрацией всей полноты политической власти в руках канцлера<sup>44</sup>.

«Канцлерская демократия» продолжает германские традиции сильной исполнительной власти, которые прослеживаются со времен прусской монархии, кайзеровской империи, Веймарской республики. Конституция ФРГ содержит ряд положений, подчеркивающих роль и значение в политической системе государства статуса канцлера. Здесь, в частности, речь идет о «конструктивном вотуме недоверия».

Положение о «конструктивном вотуме недоверия» раскрывает механизм переизбрания канцлера, которого нельзя отправить в отставку без синхронного (одновременного) назначения на эту должность его политического оппонента. Кроме того, Конституция наделяет канцлера правом инициировать роспуск бундестага. По замыслу авторов германской Конституции, таким образом можно уравновесить исполнительную власть с законодательной.

Парламент и правительство в современной Германии составляют ядро политической власти, где парламенту отводится роль вспомогательного, контролирующего или оппозиционного органа, в то время как главенствующую позицию в политике занимает правительство.

Основной закон от 1949 г. наделяет бундестаг правом участия в законодательном процессе, осуществления парламентского контроля над деятельностью правительства, особенно над его бюджетной политикой. Кроме того, бундестаг обладает правом избрания федерального канцлера большинством голосов депутатов, что определяет особенность германского парламентаризма и отличает

---

<sup>44</sup> См.: Парламентаризм в России и Германии : история и современность / отв. ред. Я. А. Пляйс, О. В. Гаман-Голутвина. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С. 474.

его от французской и американской моделей, где избранный народом глава государства самостоятельно назначает руководство исполнительной власти. Статья 76 Основного закона предусматривает за парламентом также право отзыва федерального канцлера в случае вынесения ему конструктивного вотума недоверия.

При организации федерального правительства ключевая роль принадлежит бундестагу, поскольку кабинет министров формируется парламентской партией, располагающей абсолютным большинством мандатов. При этом так же, как и в Великобритании, министры сохраняют свой депутатский мандат. При такой системе правительственные фракции выполняют в парламенте двойную функцию: осуществляют контроль над деятельностью исполнительной власти и оказывают парламентскую поддержку правительству. Оппозиционные фракции при этом занимают явно противоположную позицию, осуществляя контроль над исполнительной властью, предлагая при этом свое собственное политическое видение, отличное от точки зрения правительства.

Таким образом, «парламентаризм в Германии можно обозначить в качестве канцлерской демократии и партийного государства. Однако до сих пор в нем функционирует политическая конкуренция на основе многопартийной системы, в рамках которой различные партии имеют равные шансы на убеждение своих избирателей в эффективности предлагаемой ими политики»<sup>45</sup>.

Как уже отмечалось, существует мнение о том, что парламентаризм выполнил свою историческую миссию и должен сойти со сцены. Безусловно, парламентаризм, как и любая другая система управления, не лишен как достоинств, так и недостатков. Современная система управления государственной властью построена таким образом, что парламентаризм постепенно теряет свое значение как орган представительства народных интересов и через призму представительства – свое значение как законодательный орган.

---

<sup>45</sup> Бубе М. Система власти в Германии – парламентаризм как канцлерская демократия? // Парламентаризм в России и Германии : история и современность. С. 479.



Законотворчество, как одна из главных функций парламентаризма, на современном этапе превращается в профессию. Законодательство преследует не узкогрупповые интересы, а направлено на удовлетворение потребностей общества в целом. В этой сфере требуются уже не яркие народные трибуны, а профессионалы с соответствующими знаниями и опытом, которые постепенно становятся менее зависимыми от своих избирателей. «Несмотря на термины „народное представительство“ и „народный представитель“, между народом и парламентом не существует отношений представительства. В отличие от отношений представительства, при которых представитель должен действовать по установкам представляемого, парламент может принимать решения или предпринимать действия, находящиеся в противоречии с действительной или предполагаемой волей народа»<sup>46</sup>.

Депутаты руководствуются не волей людей, избравших их, и даже не собственными соображениями, они полностью подчинены партийной дисциплине. Депутаты несут ответственность перед своей партией. Таким образом, можно сказать, что воля народа опосредуется политическими партиями, которые получают поддержку электората. Поэтому должен быть введен институт императивного мандата, предполагающий право народа на отзыв своего депутата, как не оправдавшего их доверия.

Представительство интересов наряду с законотворчеством является наиважнейшей функцией парламентаризма. Еще Дж. Ст. Милль указывал на содержание представительного органа, который должен одновременно «быть органом по рассмотрению жалоб и мнений страны, форумом, на котором не только нации в целом, но и каждая группировка, и, по возможности, каждая выдающаяся личность могла бы полностью высказаться и участвовать в дискуссии»<sup>47</sup>.

Член парламента всегда балансирует между общественными и частными интересами своего электората. Его призвание – создавать нормативно-правовые акты и выступать посредником между

---

<sup>46</sup> Мауниц Т. Государственное право Германии. М. : Иностран. лит., 1959. С. 468.

<sup>47</sup> Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. Вермонт : Изд-во Чалидзе, 1988. С. 142.

властью и избирателями с целью защиты интересов последних. Парламентская практика такова, что объективные трудности у депутатов могут возникнуть только при рассмотрении внутренних вопросов социально-экономического плана, поскольку эти проблемы не всегда универсальны и являются непростой преградой на пути достижения социального консенсуса, а что касается общенациональных проблем, то здесь практически нет повода для конфликта интересов. К ряду этих проблем относятся, например, толкование положений конституции, решение вопросов обороны страны, выработка внешнеполитического курса, при рассмотрении которых депутат может исходить из собственных или партийно-политических убеждений. Некоторые специалисты полагают, что функция представительства интересов создает проблемы для плодотворной законотворческой деятельности. Мы считаем, что противоречие, якобы возникающее в процессе выполнения депутатами своих законодательных и представительских функций, только кажущееся. Депутат обязан проводить регулярные встречи со своими избирателями, отчитываться перед ними, поддерживать связь и учитывать мнение электората в своей деятельности. Любой государственный механизм нуждается в каналах обратной связи со своей социальной базой, без поддержки которой невозможна реализация взятых на себя обязательств и сохранение ее в своей орбите.

Ограничению представительской функции, особенно в многонациональных и многоконфессиональных странах, способствует диспропорция в представительстве определенных категорий населения в парламенте. Это не является призывом к установлению квоты для определенных групп, но, с другой стороны, эта мера существенно могла бы повлиять на повышение авторитета и легитимности парламентаризма.

На природу парламентаризма и его перспективы сильное влияние оказывают процессы глобализации. В современном мире значительно расширилась и продолжает расширяться предметно-объектная область публичного управления, усложняется структура и само содержание управления, глобализируется сфера экономики, усложняются национальные порядки, происходит ди-

версификация отношений между уровнями управления, на смену традиционным приемам управления приходят технологии электронного правительства, а ряд функций администрирования со стороны органов власти и управления передается негосударственным организациям и т. д.<sup>48</sup>

В этих условиях происходит интернационализация управления, при котором функциональные границы между органами публичной власти, бизнесом и негосударственными организациями все больше пересекаются. Параллельно с национальными органами государственной власти появляются и международные управленческие структуры, которые имеют тенденцию вторгаться в компетенцию органов управления национальных государств.

В условиях глобализации парламентаризм как законодательный и представительный орган власти стал упрощенно пониматься как «инструмент развития демократии». При этом в современной западной политической науке понятие «парламентаризм» упоминается заметно реже и рассматривается больше в контексте характеристик функционирования «системы политической власти» применительно к модели «глобального управления»<sup>49</sup>. Принижая роль парламентаризма, ряд экспертов на Западе рассуждают об очевидной тенденции депарламентаризации, т. е. о снижении роли парламентов в принятии решений. Как отмечает А. Бадью, «действующими лицами парламентаризма являются не те, кто мыслит политику, а политики, или, как сегодня говорят, „политические деятели“, целью которых является автономия капитала, наличие собственников и рынка. Следовательно, такой парламентаризм имеет тенденцию называться капиталопарламентаризмом, подразумевающим уникальную модель политики, единственную, способную сочетать экономическую эффективность (а значит, прибыли собственников) и народный консенсус»<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> См.: Бакушев В. В., Понедельков А. В. Проблема принятия высших политических решений : глобальное управление и парламентаризм // Власть. 2015. № 2. С. 15.

<sup>49</sup> Бориц А. А. Политическая борьба в современных условиях : монография. М. : Изд-во РАГС, 2011. С. 29–31.

<sup>50</sup> Бадью А. «Смерть коммунизма»? [Электронный ресурс]. URL: <http://m-introduction.livejournal.com/172692.html> (дата обращения: 20.06.2015).

В условиях интернационализации политики и экономики, повсеместного распространения влияния ТНК считается, что многие значимые процессы принятия решений перемещаются из «специализированных собраний» на «скрытые» и «непрозрачные» переговорные площадки. Роль парламента в таких случаях сводится лишь к «регистрации» или «ратификации» принимаемых решений, если они согласованы и фактически приняты в других местах. Это касается не только известных в мире политических клубов, например таких, как Богемский, Бильдербергский клубы, но и новых интернет-сообществ, тематических клубных сетей<sup>51</sup>.

Данный тезис, на наш взгляд, является дискуссионным и требует серьезной доказательной базы. Безусловно, на современный парламентаризм оказывают заметное влияние такие тенденции, как олигархизация и бюрократизация, но отрицать роль парламента было бы неверным. Нельзя отрицать и влияние международных организаций на функционирование национальных парламентов, среди которых, например, ПАСЕ, Европейский парламент. Хотя у ПАСЕ нет возможности принимать законы, тем не менее Ассамблея проводит постоянный диалог с правительствами, национальными парламентами стран-участниц, другими международными и общественными организациями, обращает внимание на основные проблемы современного общества и стремится к улучшению жизни европейцев. То же самое касается и Европейского парламента, который выполняет три основные функции:

- 1) участвует в разработке законов и других нормативных актов ЕС;
- 2) утверждает бюджет ЕС;
- 3) осуществляет контроль за исполнением бюджета.

При этом необходимо отметить, что заключения Европейского парламента не носят принудительного характера. Таким образом, можно констатировать, что деятельность данных международных организаций не направлена на подмену национальных парламентов.

Эволюция парламентаризма свидетельствует о том, что его развитие и дееспособность зависят от определенного уровня раз-

---

<sup>51</sup> См.: Бакушев В. В., Понеделков А. В. Проблема принятия высших политических решений : глобальное управление и парламентаризм. С. 16.

вития общества и государства. В истории парламентаризма было немало моментов, когда в обществе подвергали сомнению саму возможность его дальнейшего существования. На современном этапе парламентаризм также испытывает немало трудностей, вызванных как объективными, так и субъективными причинами, которые определяют его специфику.

Анализ состояния парламентаризма в развитых странах позволяет выделить его особенности на современном этапе:

1. Специфичность взаимоотношений парламентаризма с исполнительной властью, проявляющаяся в крене полномочий в пользу исполнительной власти.

Через партийное представительство исполнительная власть практически взяла под свой полный контроль парламентские процедуры. Например, «в вопросах правительственных расходов парламент не имеет возможности узнать о сумме или источниках правительственного займа или о том, как конкретно были потрачены деньги. Парламент не имеет процедурной возможности внести предложения об увеличении ассигнований тому или иному департаменту, а предложения об урезании ассигнований всегда рассматриваются как конфиденциальные вопросы»<sup>52</sup>. Для сохранения контроля над парламентом исполнительная власть также прибегает к неформальным методам поощрения и воздействия на членов парламента, например, через предложение должности, обещание карьерного роста или иных преференций. «Следствием подобной практики является превращение палаты общин в некий консультативный орган, регистрирующий результаты всеобщих выборов и принимающий практически любой поступивший ему на рассмотрение закон»<sup>53</sup>.

Кроме того, исполнительная власть благодаря специфике своей деятельности располагает всеми необходимыми ресурсами, которые позволяют ей оперативно реагировать на любую ситуацию в обществе. Поэтому в обыденном сознании создается образ исполнительной власти, всемогущей, реально управляющей силы,

---

<sup>52</sup> Кин Д. Демократия и гражданское общество. М.: Прогресс-Традиция, 2001. С. 279.

<sup>53</sup> Там же. С. 280.

создающей и законы. Законотворческая деятельность остается на периферии, теряет свою значимость, и все успехи связываются только с именем исполнительной власти. Немалую роль в принижении значения парламентаризма и укреплении положительного образа исполнительной власти в массовом сознании играют СМИ, непосредственно зависимые от органов исполнительной власти.

Безусловно, на исполнительную власть всегда падает большая доля ответственности за итоги проделанной работы, а законодатели чаще выступают с критикой деятельности правительства. Поэтому у населения вырабатывается скептическое отношение к парламентаризму и ко всему, что связано с ним, к народным избранникам. По его мнению, парламент создает трудности работе правительства, живет роскошной жизнью за счет средств налогоплательщиков.

2. Специфичность взаимоотношений парламентаризма с политическими партиями, проявляющаяся в доминировании партий в политической жизни общества.

Как уже было отмечено, парламентские процедуры полностью контролируются политическими партиями, что существенно повышает их значение и авторитет. Партийные съезды, конференции, форумы получают больше внимания со стороны СМИ. Акцентирование внимания на партийной жизни делает парламент менее заметным в официальной политике. Эта специфика также проявляется через практику воздействия на парламент разных групп давления, представляющих интересы различных группировок внутри правящих элит, которые добиваются проведения через парламент выгодных для себя законопроектов, выделения для них крупных ассигнований из государственного бюджета.

3. Отсутствие доверия к парламентским институтам со стороны общества.

Данная особенность парламентаризма на современном этапе раскрывается через изучение структуры ценностей общества. В экономически развитых государствах с устойчивой политической системой и гражданским обществом граждане ориентированы на достижение личного успеха и мало интересуются политикой. Западное общество, характеризующееся индивидуализацией жизни, идеализирует успехи индивида, высоко оценивает личные дости-

жения. На этом фоне победа президента для западного человека является олицетворением стремления к достижению поставленной цели, и не случайно общественное мнение более благосклонно, особенно в переходный период, к исполнительной власти, нежели к законодательным органам.

Немаловажную роль в снижении легитимности парламентаризма играют также традиции этатизма, которые в немалой степени формируют психологию народа и чаще ориентируют массы на покорность и признание власти персонифицированной сильной личности, способной навести жесткий порядок и проявить заботу о народе, а представительный орган власти в рамках такой парадигмы представляется лишенным реальных возможностей органом, где ведутся абстрактные дискуссии.

4. Наднациональные способы осуществления политики и управления через международные организации и транснациональные корпорации существенно ограничивают парламент в его полномочиях в вопросах внешней политики.

В условиях глобализации исполнительная власть все охотнее идет на компромиссы в переговорах с другими странами, объясняя свою линию проявлением заботы об национальных интересах и гибкости в переговорных процессах.

На специфику современного парламентаризма накладывают печать и его собственные недостатки и несовершенства.

К недостаткам парламентаризма, которые не являются системными, можно отнести факты коррупции, преобладание личных, узкогрупповых интересов в ущерб общенациональным, разрыв со своими избирателями. В качестве недостатка парламентаризма можно назвать и его неэкономичность. Прямые и косвенные расходы на формирование, содержание и обеспечение его деятельности с каждым годом растут. Но эти трудности, которые порой дискредитируют парламентаризм, преодолимы.

Сегодня эффективной системы, способной заменить парламентаризм, не существует. В перспективе можно рассмотреть швейцарскую систему проведения народных референдумов посредством новых коммуникационных каналов, таких, например, как Интернет. Швейцарский опыт, безусловно, не лишен ряда до-

стоинств: отпадает необходимость в посещении избирательного участка, снижаются расходы по организации и проведению выборов, процедура волеизъявления избирателей и обнародования итогов голосования занимает считанные минуты. Считаем, что следствием такой формы по реализации конституционного права гражданина на участие в управленческих делах станет непомерное усиление позиций исполнительной власти. Швейцарское начинание может быть эффективным только при решении проблем социально-бытового характера на местном уровне, а глобальное законотворчество с учетом представительства интересов требует участия в данном процессе профессионалов, обладающих необходимыми знаниями и опытом.

Существующие разновидности и формы институционализации современного парламентаризма не являются раз и навсегда заданной системой. Парламентаризм, как уже отмечалось, – феномен исторический, т. е. он способен развиваться, изменять формы своей институционализации, не исключая и возможности использования достижений научно-технического прогресса. Парламентаризм – открытая система, существование которой зависит также от того, насколько данная система адекватно будет реагировать на вызовы современности. Очевидно, современный парламентаризм нуждается в реформах и мерах по улучшению его качественного состояния, повышению его легитимности и превращению в действенный орган народного представительства и законодательства. Считаем, что предлагаемый комплекс мер в какой-то степени мог бы решить проблему реформирования современного парламентаризма:

1. Для преодоления доминирования исполнительных органов над парламентом должен быть введен принцип коллективной и персональной ответственности членов правительства перед парламентом; должна быть внедрена практика назначения и освобождения министров от занимаемых должностей при непосредственном участии парламента или парламентских комиссий, комплектуемых из представителей партий, представленных в парламенте.



2. Следующий комплекс мер – это совершенствование и оптимизация внутренней структуры парламента, повышение эффективности работы и личной ответственности парламентариев, неукоснительное соблюдение ими законов, регламента и внутреннего распорядка в парламенте, создание благоприятных условий для активного участия депутатов в деятельности парламента, обеспечение депутатов всеми документами, статистическими данными, необходимыми в парламентской деятельности, создание условий для проведения парламентских расследований, введение практики периодической отчетности депутатов перед своими фракциями и парламентом.

3. Для преодоления скептического отношения населения к парламенту необходима максимальная информационная открытость парламента, его сотрудничество с серьезными каналами СМИ, которые должны объективно освещать его деятельность. Кроме того, более широкое освещение в СМИ работы парламента могло бы стать результатом освобождения парламентских процедур от пративительственного контроля.

4. Необходим отказ от принципа «империале» при подсчете голосов по итогам парламентских выборов. Суть этого метода заключается в том, что голоса избирателей, отданные за партии-аутсайдеры, в конечном итоге перераспределяются между партиями, победившими на выборах. Реализация данного метода на практике ведет к грубому нарушению принципа представительства в парламенте. На парламентских выборах 1995 г. в России 49,5 % избирателей проголосовали за те партии, которые в итоге не прошли в парламент<sup>54</sup>. В результате такого подсчета почти половина россиян не увидела своих представителей в Государственной думе – их голоса перераспределили в пользу партий-победителей.

5. Особое значение в системе мер по улучшению имиджа парламента мог бы сыграть закон о лоббистской деятельности, ограждающий парламент от внешнего воздействия групп давления и переводящий практику лоббирования интересов в цивилизованное русло.

---

<sup>54</sup> См.: Выборы депутатов Государственной думы, 1995. Электоральная статистика. М. : «Весь мир», 1996. С. 267.

6. При выборах в парламенты любого уровня должен быть применен принцип прямых выборов, сегодня немало примеров, когда депутатский корпус верхней палаты формируется путем назначения.

7. В рамках свободного мандата депутат свободен от наказов своих избирателей и не несет перед ними юридической ответственности. Считаем, что должен быть рассмотрен вопрос о введении императивного мандата, предусматривающего возможность досрочного отзыва депутатов. Безусловно, этот вопрос требует тщательной проработки с соблюдением интересов развития партийной системы.

8. В условиях глобализации национальные парламенты теряют свой авторитет, и для укрепления их международного престижа и нивелирования влияния наднациональных организаций и учреждений необходимо создать механизмы контроля за их деятельностью. Одним из таких каналов воздействия на политику наднациональных организаций могло бы стать укрепление межпарламентских связей, проведение совместных заседаний, обмен парламентскими делегациями и т. д.

Эти и другие предложения по совершенствованию парламентаризма и укреплению его позиций, как и меры повышения уровня его легитимности, более обстоятельно будут рассмотрены в следующих главах.

Таким образом, сила парламентаризма заключается в его способности обеспечить эволюционный путь развития общества. Только парламентские учреждения в переломных моментах выступали в качестве механизма, способного привести общественное устройство в соответствие с меняющимися условиями. Несмотря на имеющиеся трудности, нельзя сказать, что парламентаризм изжил себя. В нем таится огромный конструктивный потенциал. В большинстве стран современного мира парламентские институты стали неотъемлемой частью государственного механизма. Попытки подменить народное представительство, сосредоточить всю полноту власти в руках исполнительной власти – это шаг назад, в условиях неоднородности общества чреватый социальными конфликтами с непредсказуемыми последствиями.

Итак, проведенный анализ в рамках данного подраздела позволяет обозначить главные особенности парламентаризма на современном этапе:

1. Современный парламентаризм функционирует в условиях дисбаланса полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти в пользу последней.

2. В политической жизни общества доминирующая роль принадлежит политическим партиям, акцентирование внимания на партийной жизни делает парламент менее заметным в официальной политике.

3. Уровень доверия к парламентаризму со стороны общества падает. Немалую роль в принижении значения парламентаризма и укреплении положительного образа исполнительной власти в массовом сознании играют СМИ.

4. Повышению уровня легитимности парламентаризма препятствуют традиции этатизма, которые чаще ориентируют массы на покорность и признание власти персонифицированной сильной личности, способной навести жесткий порядок и проявить заботу о народе.

5. Наднациональные способы осуществления политики и управления через международные организации и транснациональные корпорации существенно ограничивают парламент в его полномочиях в вопросах внешней политики.

## ГЛАВА 2. РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКИЙ ПЕРИОД: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

### 2.1. Исторические традиции российского парламентаризма

Поставленные в рамках данной работы задачи не могут быть решены без анализа исторического опыта российского парламентаризма. Очевидно, любое явление уходит своим корнями вглубь истории, имеет аналоги в прошлом, что дает повод рассуждать о преемственности, находить те моменты, которые и сегодня оказывают влияние на сущность изучаемого объекта.

Российский парламентаризм, безусловно, является частью мирового парламентаризма, но при этом обладает рядом особенностей, не характерных, например, для западного парламентаризма. Исследование исторических особенностей российского парламентаризма предполагает выделение определенных этапов в его развитии. Ранее приведенная классификация становления и развития парламентаризма может быть применена и к российскому парламентаризму, поскольку российская история в чем-то повторяет европейскую и в целом схожа с нею.

Итак, в истории российского парламентаризма с момента его зарождения до современного периода можно выделить четыре крупнейших этапа, характеризующих специфику этого явления на каждом из них по отдельности.

*Первый этап*, определяемый как этап протопарламентаризма, охватывает период с древнейших времен до XIII в. Данный этап связан с зарождением первых очагов русской государственности в Новгороде, Пскове и становлением первого русского государства – Киевской Руси.

Для древнерусских земель организация власти на основе демократических принципов не была чуждым явлением. В Новгороде

и Пскове всегда функционировали народные вече, в компетенцию которых входили вопросы принятия законов, назначения должностных лиц, приглашения князя, заключения торговых соглашений с заморскими соседями. Дальнейшая трансформация политической системы указанных земель превратила их в феодальные республики.

По схожему сценарию развивались события и в Киевской Руси. В качестве элемента разделения властей можно назвать договоры, которые заключались великим князем с городами. При великом князе также функционировала Боярская дума с совещательными полномочиями. В процессе разработки законов князь держал совет со своими боярами. Все эти практики свидетельствуют о зарождении первичных институтов парламентаризма в политической системе страны. Однако начавшиеся княжеские междоусобицы прервали процесс продвижения Древнерусского государства к демократическим моделям развития, и еще в большей степени демократическому развитию Русского государства помешало татаро-монгольское завоевание.

Теоретическое осмысление особенностей этой эпохи нашло отражение в трудах митрополитов Иллариона, Киприана, великого князя Владимира Мономаха, Даниила Заточника, которые последовательно проводили мысль о необходимости присутствия при князе умных советников, коллективном решении спорных вопросов, об ответственности князя за порядок в государстве.

Таким образом, для первого этапа характерно наличие в системе государственной власти Киевской Руси народного собрания – вече – продолжателя традиций военной демократии родоплеменного периода и древних племенных сходов, Боярской думы, княжеской дружины, которые могут быть идентифицированы как первичные проявления парламентаризма.

*Второй этап* (XIV–XVII вв.) связан с появлением Московского централизованного государства, опирающегося на сословно-представительное правление, и постепенным его перерождением в абсолютистское государство. После свержения татаро-монгольского ига центростремительные тенденции становятся доминирующими в трансформационных процессах. Образование нового

национального государства сопровождалось не демократизацией общественной жизни, а централизацией власти, приведшей к установлению деспотического единоначалия, действовавшего вне правового поля в ущерб установлению законосообразной власти.

В политическом развитии ряда стран Западной Европы и России в эпоху Средневековья также прослеживаются сходные явления. Страны Западной Европы так же, как и Россия, борются за национальную независимость. Западные правители на борьбу с иностранным засильем поднимали общество через его консолидацию и внутреннюю демократизацию, а русские цари, наоборот, наступали на свободы людей, действовали строго по своей воле, игнорируя внутренние интересы общества. Консолидация российского общества для борьбы с внешним врагом происходит через антидемократизацию и сосредоточение власти в руках царя – помазанника божьего. Демократические тенденции появляются на начальном этапе правления Ивана Грозного, при котором проводятся реформы местного самоуправления, на регулярной основе созываются земские соборы, Боярская дума приобретает черты органа, в определенной мере ограничивающего всевластие царя. Все эти элементы с осторожностью могут быть отнесены к проявлениям представительной демократии, поскольку «верховная власть не располагала ни административными кадрами, ни финансами для оплаты труда чиновников за отправление гражданской службы. По этой причине осуществление власти на местах вменялось в обязанности выборных старост на неоплачиваемой основе, и поэтому избранные старосты не желали выполнять административную работу бесплатно и самовольно оставляли службу»<sup>55</sup>.

Зарождение сословно-представительной монархии было обусловлено социально-экономическими и политическими особенностями развития общества. Этому процессу содействовали рост городов, развитие товарного производства и обмена, обострение социальной борьбы, усложнение внутрисословных взаимоотношений среди феодалов и усиление противоречий с городским сословием. Если появление сословно-представительных органов

---

<sup>55</sup> Кобрин В. Б. Иван Грозный : Избранная рада или опричнина // История Отечества : люди, идеи, решения. М. : Политиздат, 1991. С. 156.

в Европе было результатом борьбы верховной власти с городами и обществом, то в России они появились из административных потребностей. Если европейские сословно-представительские органы продолжали борьбу с верховной властью за свои права, то российские никогда не переходили в оппозицию царю.

В условиях бурного развития общества актуализировалась проблема выбора способа управления, следовательно, возникали варианты – или через демократизацию общественных отношений, или через централизацию власти. Но средневековая российская царская власть еще не располагала достаточной силой для ее узурпации, поэтому она соглашалась на создание представительных учреждений, с помощью которых можно было вводить новые налоги и налаживать их сбор и т. д. В этих учреждениях решающую роль играли представители духовенства и дворянства, которые со временем превратились в социальную базу власти самодержца, поскольку такой тандем с властью гарантировал им возможность эксплуатации крестьянских масс.

Сословное представительство рассматривалось как привилегия или частное право сословия или корпорации, при этом каждое сословие выступало с позиций выражения собственных интересов. Постепенно данный принцип теряет свое значение и уступает на исторической сцене место принципу представительства, основанного на понимании народа как субъекта процесса осуществления государственной власти.

На смену сословно-корпоративным интересам через представительство приходят государственные, общенациональные интересы. Меняется природа полномочий выборного, который раньше в своей деятельности руководствуется не узкокорпоративными интересами, а общенациональными. Впрочем, такой сценарий был характерен для западноевропейских стран, а в России же подобное понимание природы представительства стало оформляться только к началу XX столетия.

Представительные учреждения России XVI–XVII вв. были явлением почвенного происхождения, а не заимствованными. В отличие от своих европейских аналогов, по ряду причин им не удалось утвердиться в политической системе страны. На наш взгляд,

эти причины предельно точно были сформулированы В. О. Ключевским. Он выделял ряд причин, препятствовавших упрочению соборного представительства в XVII в.:

1) по мере упрочения царствующей династии и роста правительственных возможностей центральная власть все меньше нуждалась в помощи представительного органа;

2) общество, раздираемое межсословными противоречиями в условиях отсутствия общегражданских и политических прав, было не в состоянии вести борьбу и отстаивать свое право участия в управлении государственными делами через соборное учреждение. Земское представительство прекратило свое существование с усилением централизации в управлении и завершением процесса закрепощения всех сословий<sup>56</sup>.

Идейно-теоретическое осмысление политических процессов этого периода связано с именами М. Грека, Ф. Карпова, И. Пересветова, А. Курбского. В их произведениях и публицистике прослеживается тенденция к обоснованию роли и значения создаваемых сословно-представительных органов, обосновываются идеи ограничения монаршей власти и разделения властей.

*Третий этап* (XVIII в. – до 1917 г.) в истории российского парламентаризма может быть охарактеризован как движение от абсолютизма к буржуазному парламентаризму.

В первой четверти XVIII в. на смену сословно-представительной монархии приходит абсолютная монархия. Преобразования Петра I, государственные реформы Екатерины II окончательно ликвидировали зачатки и саму возможность становления представительного органа власти. Даже в условиях тотального политического господства абсолютизма идеи представительной демократии в русской общественной мысли не были преданы забвению. Немало размышлений по этому поводу можно найти в трудах С. Е. Десницкого, А. Н. Радищева. Например, С. Е. Десницкий рассматривал возможность создания нового сената из 600–800 членов с участием не только дворянства и духовенства, но также пред-

---

<sup>56</sup> См.: Ключевский В. О. Курс русской истории : Полное издание в одном томе. М. : «Изд-во АЛЬФА-КНИГА», 2009. С. 644.



ставителей третьего сословия и разночинной интеллигенции<sup>57</sup>, а в стихах А. Н. Радищева народное вече упоминается как возможная форма воплощения народовластия.

Модернизация Петра I, безусловно, сыграла важную роль в переходе страны от отсталых во всех отношениях феодальных порядков к европейским способам организации государственного устройства и общественной жизни. Однако последующая социально-экономическая и политическая практика, применяемая наследниками царя-реформатора, не содействовала дальнейшему развитию страны и стала причиной значительного отставания России от западноевропейских стран.

Начало XIX в. было ознаменовано попыткой реформирования политической системы российского общества. Александр I начал с замены петровских коллегий министерствами, которым отводилась роль центральных отраслевых органов исполнительной власти. Дальнейшее реформирование политической системы было связано с именем М. М. Сперанского. Его идея заключалась в реорганизации политической системы на основе разделения властей. Проект реформ М. М. Сперанского содержал предложение о создании органа законодательной власти, который должен был быть представлен Государственной думой и Государственным советом. Однако большая часть предложений М. М. Сперанского осталась на бумаге, была реализована лишь идея введения Государственного совета, который стал законосовещательным органом при монархе, к идее же Государственной думы Россия вернулась только сто лет спустя, одновременно с учреждением которой был реформирован и превращен в верхнюю палату парламента Государственный совет.

Идеи представительного правления в дальнейшем развивались и детализировались в политических программах декабристов, реформах Александра II, идеологии земского движения либерально-буржуазных слоев российского общества. Вторая половина XIX столетия в вопросах развития органов народного представительства была более плодотворной как с точки зрения теоретического осмысления данного феномена, так и реализации на прак-

---

<sup>57</sup> См.: Аникин А. В. Путь исканий : Социально-экономические идеи в России до марксизма. М. : Политиздат, 1990. С. 70.

тике его различных вариаций. При этом «сами земские собрания и городские думы, безусловно, нельзя считать парламентскими учреждениями по причине отсутствия у них сколь-либо значимых правотворческих контрольных полномочий. Это были хозяйственные, а не политические учреждения»<sup>58</sup>. Главным итогом этого этапа является то, что парламентаризм как идея становится ясно осознаваемой и желанной ценностью для общества.

Теоретическое наследие XIX в. по осмыслению значения разделения властей, законодательной власти, народного представительства занимает важное место в истории общественно-политической мысли России. Его размах определяется не только громкими именами российских ученых той эпохи, а также их теоретическими разработками, которые до сей поры не потеряли своей научно-практической актуальности. Вышеобозначенные проблемы занимали значительное место в творчестве И. С и К. С. Аксаковых, М. А. Бакунина, А. Д. Градовского, Т. Н. Грановского, К. Д. Кавелина, А. А. Кизеветтера, И. В. и П. В. Кириевских, В. Н. Коркунова, А. И. Кошелева, Н. И. Лазаревского, Н. Г. Михайловского, К. П. Победоносцева, Ю. Ф. Самарина, А. С. Хомякова, Б. Н. Чичерина и многих других.

Появление парламентаризма в России в современном его понимании связано с «Манифестом об усовершенствовании государственного порядка», который был принят в разгар первой русской революции. В Манифесте, автором которого был С. Ю. Витте, сформулированы три важных пункта. Манифест предусматривал дарование населению основ гражданских свобод, права участия в формировании органа народного представительства с законодательными полномочиями, без мнения которого ни один законопроект в империи не мог олицетворять силу закона. Манифест коренным образом менял государственное устройство России. Самодержавная власть ограничивалась представительными учреждениями, «политические

---

<sup>58</sup> Усанов В. Е. Становление и развитие парламентаризма в России : историко-правовое и критическое исследование. М. : ООО «Изд-во „Элит“», 2008. С. 243.

свободы свидетельствовали о постепенном изменении облика монархии, ее эволюции из феодальной в буржуазную»<sup>59</sup>.

При выстраивании новой иерархии управленческой структуры на основе принципа разделения властей в царской России выбор был сделан не в пользу европейского варианта, основанного на рациональном подходе к ветвям государственной власти с четким распределением их полномочий, а в пользу евразийского, рассматривающего разделение властей в качестве инструмента по ограничению власти государя. Такая трактовка разделения властей вряд ли могла привести к оформлению основ конституционного строя. Более того, «исполнительная власть даже после создания парламентского учреждения делала вид, что в структуре власти ничего не изменилось»<sup>60</sup>.

Парламентаризм противоречил природе царской власти. «Когда на Западе кипели нешуточные политические страсти, российская самодержавная власть с помощью послушной полицейско-бюрократической машины деполитизировала общественную жизнь страны. Политику, идеологию, искусство и даже историю действующая власть пыталась превратить в свою монопольную собственность»<sup>61</sup>.

Наличие Государственной думы не является достаточным основанием полагать, что в России существовал парламентаризм. Нерешенным оставался ряд вопросов по урегулированию взаимоотношений и налаживанию системы взаимодействия с исполнительной властью, принципиально не рассматривался вопрос о создании правительства с парламентской ответственностью, взаимоотношения двух ветвей власти отличались повышенной конфликтностью, и, самое главное, все противоречия разрешались не методами правового регулирования, а волевыми актами со стороны исполнительной власти, которые обычно сводились к роспуску парламента.

---

<sup>59</sup> Политическая история : Россия – СССР – Российская Федерация : в 2 т. М. : ТЕРРА. 1996. Т. 1. С. 427.

<sup>60</sup> Панов П. В. Трансформация политических институтов в России : кросс-темпоральный сравнительный анализ // Полис. 2002. № 6. С. 66.

<sup>61</sup> Политические партии России : история и современность / под ред. А. И. Зевелева и др. М. : Изд-во Высш. шк., 2000. С. 79.

Опыт российского парламентаризма начала XX в. нельзя назвать вполне удачным. Деятельность парламентского учреждения была малоэффективной. Его неконкурентоспособность на политической арене объясняется, во-первых, отсутствием единых правил при формировании палат парламента; во-вторых, нарушением баланса полномочий в пользу Государственного совета как верхней палаты; в-третьих, отсутствием у Государственной думы права *veto* на решения Государственного совета; в-четвертых, нерациональной организованностью внутренней структуры парламента. Государственная дума была лишена возможности внесения изменений в политико-правовую систему страны с учетом интересов и настроений широких масс, не смогла выполнить функцию контроля над правительством, не стала каналом сближения интересов общества и государства, не смогла стать силой, способной легитимизировать режим, который к 1917 г. лишился поддержки даже со стороны консервативно настроенных слоев правящей элиты<sup>62</sup>.

Слабость первого российского парламента определяется и отсутствием в стране сложившейся партийной системы. Со времени принятия Манифеста 1905 г. и до Февраля 1917 г. в России существовало немалое количество партий и движений. В стране насчитывалось «45 общероссийских партий (11 – традиционалистского и 25 – либерально-консервативного направлений, 9 – социалистической ориентации) и 113 национальных партий и движений»<sup>63</sup>.

Наличие большого количества разноплановых партий еще не является свидетельством оформления в стране реальной многопартийной системы. Партии социалистического лагеря находились на полулегальном положении, другие партии тоже испытывали немало проблем организационного порядка, не было редкостью, когда во внутрипартийных дискуссиях частные интересы преобладали над общими. Политические партии не были встроены в по-

---

<sup>62</sup> См.: Демин В. А. Государственная Дума России (1906–1917) : механизм функционирования. М. : РОССПЭН, 1996. С. 160–163.

<sup>63</sup> Кривенький В. В. Новые данные сравнительно-количественного анализа политических партий России // Политические партии, организации, движения в условиях кризисов, конфликтов и трансформации общества : опыт уходящего столетия : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. Омск : Изд-во Омск. гос. пед. ун-та, 2000. Ч. 1. С. 9.

литическую систему общества, ни одна из них не имела существенного влияния на процесс формирования кабинета министров, не привлекалась к разработке правительственных программ.

Партии либеральной ориентации не проводили активной работы среди населения на постоянной основе, не подготавливали общественное мнение к принятию либеральных ценностей. Свою миссию они видели в произнесении речей с думской трибуны, считая, что тем самым они готовят благоприятную почву для проведения реформ, а в то же время левые партии активно работали на местах, наращивали свою популярность, создавали сеть партийных организаций, которые сыграли решающую роль в продвижении левых партий к власти после Февраля 1917 г.

В качестве промежуточного вывода отметим, что в начале XX в. попытка реализации в России западного варианта разделения властей и парламентаризма не увенчалась успехом. Это объясняется особенностями политической системы России и объективно сложившимися историческими обстоятельствами, выражающимися в том, что, во-первых, царская власть не хотела расставаться со своей монополией на политическую власть, следовательно, законодательная власть ей не была нужна; во-вторых, исторически в России никогда не было реальных прав и свобод личности, инакомыслие находилось под запретом, внутренние и внешние проблемы общества решались преимущественно через принудительно-силовые методы; в-третьих, деятельность парламента по времени совпала с революционным движением, резко осложнившим работу депутатов, которые не смогли выстроить оптимальную систему взаимодействия с исполнительной властью, в межпартийной среде и обществом в целом.

Таким образом, в начале XX в. идеи разделения властей, парламентаризма, многопартийной системы не были усвоены российским обществом. Российская система разделения властей сводилась к выделению замкнутых и устойчивых уровней – верховного, губернского-областного, общинного и городского, отношения между которыми строились по принципу не взаимодействия, а жесткой вертикальной подчиненности, где в качестве вершины власти всегда выступала единоличная воля правителя.

Проблема укоренения этих ценностей в России начала XX в. видится не в том, что «в стране было по-прежнему самодержавие, или не было всеобщего голосования, и не в том, что царь не присягал конституции, а только в том, что конституционный строй в России не был основан на развитом гражданском строе, который всегда является необходимой основой для всякой конституции. На самом деле как раз неразвитость гражданского строя, отсутствие гражданских свобод и привели к исчезновению политической свободы, к крушению на долгие годы идей парламентаризма в России»<sup>64</sup>.

Таким образом, подводя промежуточный итог, отметим, что специфику становления российского парламентаризма в начале XX в. определяли следующие факторы:

1. Парламентские реформы проводились сверху, без участия политических партий и зарождающихся институтов гражданского общества, которые могли бы обеспечить легитимность проводимых реформ.

2. Повышенный фон конфликтности в парламенте, неумение и нежелание депутатов пойти на компромисс с исполнительной властью, следовательно, для получения более умеренного состава парламентариев исполнительная власть, кроме репрессий, также прибегала к тактике изменения избирательного законодательства в выгодную для себя сторону.

3. Двухпалатность парламента вносила неопределенность в сферу компетенций и политического статуса, поскольку Государственная дума и Государственный совет формировались по-разному, по своему составу Государственный совет был крайне консервативным, воспринимающим себя скорее в качестве контролирующего, нежели представительного органа.

В период с октября 1917 г. и до начала 90-х гг. XX в. в стране действовала особая система организации государственной власти, не имевшая аналогов в мире. Она была построена на принципиально иных основах. Парламентаризм рассматривался как форма реализации власти буржуазии и отвергался. В проекте декрета о роспуске Учредительного собрания В. И. Ленин писал, что «старый буржуазный парламентаризм пережил себя, он совершенно

---

<sup>64</sup> Усанов В. Е. Становление и развитие парламентаризма в России. С. 420.

несовместим с задачами осуществления социализма, не общенациональные, а только классовые учреждения в состоянии победить сопротивление имущих классов и заложить основы социалистического общества»<sup>65</sup>.

Относительно опыта Парижской коммуны В. И. Ленин отмечал, что «в ней парламентаризм старого буржуазного общества заменяется учреждениями, в коих свобода суждения и обсуждения не вырождается в обман, ибо парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами непосредственно отвечать перед своими избирателями»<sup>66</sup>. По существу, как видно из ленинской оценки опыта Парижской коммуны, им принцип разделения властей отвергался.

Идеалом большевиков стало создание государства диктатуры пролетариата, опирающееся на инициативу масс снизу. Только при слиянии этих двух начал, а именно: «сильной политической системы, управляемой из одного центра, подчиненной воле наиболее сознательной части рабочего класса в лице его политического авангарда – партии большевиков, и широкой инициативы масс в рамках самоуправляющихся структур – Советов»<sup>67</sup>, можно было осуществить революционные преобразования с целью построения социалистического общества.

Известное ленинское высказывание: «не парламентская республика, а республика Советов»<sup>68</sup> – не предполагает категорического отказа от институтов государственной власти как таковой, речь идет о создании принципиально новой формы «республиканизма», очищенной от «буржуазного хлама». По замыслу В. И. Ленина, три ветви власти и местное самоуправление составляют институциональную основу государственного управления, но взаимоотношения их между собой и взаимодействие с населением должны быть построены таким образом, чтобы на смену принципу разделения властей мог прийти принцип их единства в законодательной и исполнительно-контрольной деятельности.

---

<sup>65</sup> Там же.

<sup>66</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. М. : Изд-во полит. лит., 1969. Т. 33. С. 46.

<sup>67</sup> Усанов В. Е. Становление и развитие парламентаризма в России. С. 536.

<sup>68</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 45–48.

На практике ленинская концепция организации новой политической системы была реализована только наполовину. В условиях жесткой централизации власти советские органы де-факто были подчинены партийным органам, а идея предоставления массам возможности самоуправления не была юридически и институционально подкреплена. «Страной управляют на деле не те, которые выбирают своих делегатов в парламентеры при буржуазном порядке или на съезде Советов при советских порядках. Страной управляют фактически те, которые овладели на деле исполнительным аппаратом государства, которые руководят этим аппаратом»<sup>69</sup>, – резюмировал И. В. Сталин.

В политической системе страны законодательная власть с формально-юридической точки зрения была представлена Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК; 1917–1937 гг.), а позднее – Верховным Советом, съездами Советов. Советы в течение всего времени существования СССР оставались символом власти «всего рабочего населения страны, объединенного в городских и сельских Советах»<sup>70</sup>. Ст. 12 Конституции РСФСР от 1918 г. функциями верховной власти наделяла Всероссийский съезд Советов, а в перерывах между его сессиями – ВЦИК, который был провозглашен высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом РСФСР (ст. 31). В структуре государственного управления предусматривалось создание еще одной управленческой структуры, всецело ответственной перед Всероссийским съездом Советов и ВЦИК – Совета народных комиссаров (СНК), компетенцию которого составляли вопросы оперативного отраслевого управления, а в случае надобности, издание декретов, распоряжений. Статистика показывает, что своим нормотворческим правом СНК пользовался сполна. Только за первый год существования советской власти им было издано 480 декретов, а ВЦИКом за это же время принято только 68 декретов<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Сталин И. В. Вопросы ленинизма. 11-е изд. М. : Госполитиздат, 1945. С. 236.

<sup>70</sup> История Советской Конституции : сб. документов. М. : Госюриздат, 1957. С. 145.

<sup>71</sup> См.: Орлов В. С. В. И. Ленин и создание аппарата первого в мире рабоче-крестьянского правительства // Вопр. истории. 1963. № 4. С. 20.



Итак, советское государственное строительство завершилось установлением двухуровневой структуры верховных органов законодательной власти в лице Всероссийского съезда Советов и ВЦИК. Присущие этой системе объективные издержки не позволяют определить ее как эффективную. Отсутствие у депутатов возможности профессионально заниматься законотворческой деятельностью, плохо организованная работа системы, недостаток информации, перекосы в политике, отсутствие достаточного количества квалифицированных депутатов, ограниченные сроки действия депутатского мандата, утверждающаяся однопартийная система, чрезвычайные методы управления экономикой, особенно в эпоху «военного коммунизма», не благоприятствовали реализации идеи народовластия и создавали почву для перенесения центра тяжести власти к исполнительным органам.

Препятствием на пути развития народовластия стала и большевистская избирательная система от 1918 г., лишившая отдельных лиц и групп избирательных прав. «Особенностью положения лишенцев в стране Советов была не только и не столько потеря ими права избирать и быть избранными в органы государственной власти. Главная проблема заключалась в другом: вместе с потерей избирательных прав они лишались серьезных перспектив в продвижении по социальной лестнице. Прием на работу в государственные учреждения и на промышленные предприятия был невозможен. Им был ограничен доступ в средние и высшие учебные заведения. Они не могли служить в Красной Армии. Но самое главное, эти граждане лишались социальной поддержки государства: их лишали пенсий, пособий, отказывали в социальном страховании. Они не имели права на „заборную книжку“, ставшую основным документом на получение продуктов питания после введения в конце 1928 г. карточной системы. Общее количество лишенцев в стране насчитывалось на 1929 г. 8,5 % в городах, 4,1 % в сельской местности»<sup>72</sup>. Таким образом, политико-правовая практика превратила избирательное право в социальную функцию из-

---

<sup>72</sup> Тихонов В. И., Тяжельникова В. С., Юшин И. Ф. Лишение избирательных прав в Москве в 1920–1930-е годы. М. : Изд-во объединения «Мосгорархив», 1998. С. 25.

бирателей. Только в 1936 г. с принятием новой Конституции из избирательного законодательства вышеперечисленные ограничения были изъяты.

В связи с образованием СССР в Конституцию от 1924 г. по части структур государственных органов власти были внесены существенные изменения. Отныне Конституцией предусматривалось разделение ВЦИК на две палаты: Совет Союза, состоявший из 371 депутата, избираемого Всесоюзным съездом пропорционально численности населения республик, и Совет Национальностей, члены которого делегировались субъектами – от каждой союзной республики по 5 депутатов, автономной республики и автономной области по 1 представителю, итого 131 депутат. Полномочия и функции ВЦИК были поделены поровну между двумя палатами. Заседания палат проводились отдельно, и акты ВЦИК должны были утверждаться обеими палатами, в случае же возникновения непреодолимых разногласий по поводу принимаемых законов рассмотрение вопроса переносилось на очередной или чрезвычайный Всесоюзный съезд Советов.

Дальнейшее развитие советской политической системы было связано со сталинской Конституцией 1936 г., которая отличалась от предыдущих и содержала много новшеств. Изменения главным образом коснулись системы государственного устройства и управления. По новым правилам прежние областные, республиканские и всесоюзные съезды перестали существовать, и их места заняли представительные органы более традиционного парламентского типа, получившие названия районных, городских, областных, республиканских Советов, вместо прежнего ВЦИК был образован Верховный Совет СССР, который воспроизводил структуру ВЦИК. В его структуре также предусматривалось наличие двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей. По новой Конституции депутаты в представительные органы всех уровней избирались путем прямых, тайных выборов. Новый закон упразднял имеющиеся различия в нормах представительства рабочих и крестьян. Ранее существовавшие нормы по лишению определенных категорий избирательных прав были отменены. Закон наделял избирательным правом граждан, достигших 18-летнего возраста,

включая и тех, кто ранее был лишен избирательных прав. Следует заметить, что старые ограничения по части избирательных прав были отменены еще в 1934 г. Эта мера свидетельствует о преобладании во внутренней политике государства тенденции к восстановлению внутреннего мира, столь необходимого в условиях модернизации страны.

Таким образом, Советы рассматривались в качестве способа и института по реализации народовластия через активность населения, вовлеченного в социалистическое строительство. Однако в условиях диктата однопартийной системы и власти партийно-бюрократической номенклатуры сущность Советов была выхолощена, и заложенный в них огромный демократический потенциал не был раскрыт и реализован.

Советы в истории мирового государственного строительства стали уникальным явлением и рассматривались в качестве альтернативы буржуазному парламентаризму. Россия, как уже отмечалось, была знакома с различными формами народного представительства, но Советы представляли совершенно иную систему народовластия. Если в сословно-представительных органах представлялись социальные группы, связанные с аристократией и чиновничьим аппаратом, то в Советах присутствовали, особенно на первых этапах, наиболее радикально настроенные сторонники новой власти. Уже к 1917 г. Советы определенной частью населения рассматривались как альтернатива не только самодержавной власти, но и остальным вариантам возможной трансформации политической системы страны в конституционную монархию и даже буржуазную парламентскую республику.

После принятия Конституции 1936 г. в стране посредством формальных выборов, часто проводимых на безальтернативной основе, завершался процесс по созданию системы представительных учреждений советского типа. По сути, в стране параллельно функционировали два аппарата управления – советский и партийный, который постепенно распространял свое влияние и концентрировал власть в своих структурах. Советы со временем превратились во второстепенный элемент государственного механизма, не располагали реальной властью и рычагами воздействия на про-

исходящие процессы, чаще решали вопросы, незначительные по своей важности.

Постепенно Советы превратились в органы по исполнению решений партии. На выборах в Советы явка практически была стопроцентной. Уклонение населения от выборного процесса в развитых обществах со стабильным гражданским обществом и устойчивой политической системой, хотя и не нормальное, но, по крайней мере, объяснимое явление. Но в Советском Союзе участие в выборах расценивалось как проявление лояльности к режиму, а их игнорирование могло быть интерпретировано как проявление афронта. Принуждение народа к участию в формировании фасада политической системы на многие годы породило у большей части населения стереотип устойчивого неприятия всего того, что было связано с выборами. Только в середине 80-х гг. XX в. эта тенденция под воздействием радикализации советского общества была переломлена, и электорат начал рассматривать выборы как единственную легитимную возможность выражения социального и политического протеста и воздействия на власть.

Было бы ошибочным считать период существования системы Советов провалом в истории страны или эпохой утраченных возможностей. Советы не были продуктом сложнейших теоретических конструирований, они были вызваны к жизни стремлением трудящихся найти соответствующую требованиям действительности и собственным потребностям форму управления. В деятельности Советов было немало положительных моментов, которые и сейчас могли бы быть востребованы. Это, например, наличие реального механизма прямой и обратной связи депутатов со своими избирателями, отлаженной системы отзыва депутата избирателями и т. д. После развала советской системы вышеприведенные моменты, которые по своей природе глубоко демократичны, были проигнорированы создателями Конституции новой России в 1993 г.

*Четвертый этап* в истории российского парламентаризма характеризуется становлением и развитием его современного типа и берет свое начало со времен реформ М. С. Горбачева.

На первом этапе перестройки вопрос о разделении властей еще не ставился, речь преимущественно шла только о разграничении полномочий партийного аппарата и государственных органов власти. По мере углубления реформ вопросы политической модернизации актуализировались, и программа политических реформ была предложена XIX партийной конференцией (1988). Главная идея заключалась в передаче всей полноты власти Советам и лишении ее КПСС, также предлагалось дополнить представительную демократию прямой через народные референдумы, на рассмотрение которых должны были быть вынесены наиважнейшие вопросы. Параллельно с признанием Съезда народных депутатов как формы непосредственной демократии отстаивалась и идея сильной исполнительной власти во главе с всенародно избранным президентом. В РСФСР более радикально настроенные силы ускорили процесс политических преобразований, ставили в повестку вопросы о разделении властей, разграничении полномочий и т. д.

Статус и компетенции высшего органа законодательной власти на начальном этапе перестройки неоднократно пересматривались и уточнялись. Эти изменения были закреплены в различных законах 1989–1992 гг.

Самые принципиальные изменения в политической системе России связаны с введением поста Президента РФ и дальнейшим перераспределением полномочий между ветвями власти. Съезд народных депутатов по-прежнему имел статус высшего органа государственной власти. Его постоянно действующий орган с законодательными, распорядительными и контрольными полномочиями – Верховный Совет – сохранял широкие полномочия в сфере законотворчества, определения направлений внутренней и внешней политики и т. д. Постепенно этот баланс нарушился, и многие из властных полномочий перешли к президенту, включая права подписания и обнародования законодательных актов, формирования правительства и назначения его председателя и т. д.

Российская представительная власть периода перестройки сочетала в себе черты как органа, выступавшего антуражем партийных структур, так и парламентской структуры, в недрах которой зарождались первые зачатки парламентской деятельности, где

депутаты, избранные на свободных выборах, вели законотворческую работу на профессиональной основе. Эти процессы стали реальностью благодаря попытке возврата к раннесоветским формам демократии, однако отсутствие системности в проведении политических реформ постепенно приобретало деструктивный характер, следствием которого стали ослабление государственности, расшатывание межреспубликанских связей и, в конце концов, распад Советского Союза.

Съезд народных депутатов можно рассматривать как одну из форм классической представительной демократии. Он мало чем был похож на европейский парламентаризм. Характеризуя обстановку вокруг парламента, В. Л. Шейнис отмечал те трудности, с которыми приходилось сталкиваться парламенту. Эти трудности были порождены неразвитостью партийной системы, отсутствием устойчивых депутатских объединений в парламенте и создавали большие просторы для маневров со стороны президента для продвижения личной политики, подбора кадров и т. д.<sup>73</sup> Тем не менее Совет народных депутатов как парламент был уникальным явлением в истории современной России. Его значение заключалось в том, что впервые за долгие годы отсутствия реального парламентаризма в стране появился орган, который выполнял реальные законодательные и представительские функции в системе властей. В его опыте немало важных поучительных моментов, которые впоследствии были востребованы при конструировании современного российского парламента.

К середине 1993 г. отношения между законодательной и исполнительной властями резко обострились. Усилившиеся разногласия не могли не отразиться на работе Конституционного совещания, которое разрабатывало проект новой Конституции. При составлении проекта многое было взято из американского опыта государственного строительства, основывающегося на концепции полезного государства. Данная концепция предусматривает проведение периодических выборов с целью легитимации власти и отчетности избранной власти перед своим электоратом о выполне-

---

<sup>73</sup> См.: Шейнис В. Л. Судороги российского парламентаризма // Полис. 1992. № 3. С. 52–62.

нии своих предвыборных обещаний. В рамках данной концепции гражданскому обществу отводится решающая роль по контролю, корректировке и направлению процессов элитообразования, смены власти, внедрению инноваций в политическую систему. Авторы проекта обращались и к концепции конституционной демократии, суть которой сводится к ограничению прямого народного участия в делах государственного управления. Однако на заседаниях Конституционного совещания был выявлен ряд разногласий по концептуальным моментам. Разрешением разногласий стали пересмотр основополагающих моментов, отказ от многих аспектов американской конституционной модели и обращение к опыту континентальной Европы. Особым интересом пользовались практика французской системы сдержек и противовесов с доминирующей ролью президента и германский федерализм. В результате Конституция РФ стала «конституционным эквивалентом европейского аэробуса, собранного из деталей, изготовленных в несколько странах»<sup>74</sup>. В ней сочетались нормы, присущие конституциям различных стран Запада. Например, французское влияние отразилось в использовании идеи доминирования президента над всеми ветвями власти, американское выражалось в определении механизма взаимодействия с правительством, германский опыт был реализован в части разработки системы выборов в парламент, определении структуры российского Конституционного суда.

Исследовательские задачи данной работы требуют разъяснения специфики реализации на практике принципа разделения властей в посткоммунистической России. В связи с этим можно поставить вопрос о том, как менялось отношение к феномену разделения властей, почему во время октябрьского кризиса 1993 г. этот принцип не сработал, и в чем заключаются особенности механизма разделения властей, закрепленного в Конституции 1993 г.

До 1993 г. в России функционировала Конституция, основу которой составляли положения Конституции СССР 1977 г. Согласно ст. 3 Конституции РСФСР принцип демократического централиз-

---

<sup>74</sup> Шарлет Р. Правовые трансплантации и политические мутации : рецепция конституционного права в России и новых независимых государствах // Конституционное право : восточно-европейское обозрение. 1999. № 2. С. 18.

ма был основополагающим при организации и осуществлении государственной деятельности. В первые годы перестроечного движения этот принцип все еще сохранял свое действие, но впоследствии он был заменен идеей разделения властей, которая впервые нашла отражение в Основном законе (1991). Ст. 5 гласила о распределении власти между тремя ветвями: законодательной, исполнительной и судебной, но эта статья провозглашает единство власти, олицетворяемой Советами. Основным закон предусматривал замену партийного всевластия всевластием Советов, при этом вопросы системы сдержек и противовесов остались неразрешенными. Проект Конституции, одобренный Конституционным совещанием (12 июля 1993 г.), развивал идеи реализации разделения властей, ее единства и порядка ее осуществления.

В современной научной литературе специалисты по-разному оценивают значение каждой ветви власти. Некоторые выделяют приоритетную роль законодательной власти, другие акцентируют внимание на особой роли власти субъектов, третьи считают исполнительную власть центром притяжения для остальных ветвей<sup>75</sup>.

Российский вариант реализации принципа разделения властей на практике имеет свои особенности. Это связано с институтом президентства, который вносит дополнительные осложнения в реальную практику разделения властей. Де-факто в руках президента как главы государства сосредоточены значительные полномочия, которые потенциально могли бы составлять компетенцию других ветвей власти. Такая несоразмерность в полномочиях может привести к дисбалансу сил, созданию условий для конфликта. По мнению некоторых российских ученых, институт президентства в России невозможно отнести к определенной ветви власти. По этому поводу в научном сообществе существуют самые разнообразные подходы к трактовке и определению природы президентской власти.

По мнению Ю. И. Скуратова, в институте российского президентства сочетаются черты как президентской, так и полупре-

---

<sup>75</sup> См.: Исполнительная власть : сравнительно-правовое исследование. М. : Юрид. лит., 1995. С. 7.



зидентской республики<sup>76</sup>. Диаметрально противоположенного мнения придерживается М. А. Краснов, который президентскую власть выделяет в отдельную самостоятельную ветвь власти<sup>77</sup>, аргументируя свою точку зрения наличием понятий «глава государства», «президент». Нам же представляется обоснованной позиция О. Е. Кутафина, который считает, что исполнительная ветвь занимает доминирующее положение в системе властей, а власть президента возвышается над всеми ветвями<sup>78</sup>, поскольку президент выступает не в роли арбитра, наблюдающего со стороны за соблюдением правил политической игры, а имеет немало каналов воздействия на законодательную и исполнительную ветви власти. Он сам является активным участником процесса государственного управления, и факт его присутствия на политической арене, безусловно, вносит определенный колорит в систему функционирования и взаимоотношений властей.

Действительно, в России нет законодательно закрепленной нормы о парламентской ответственности президента. Парламент не располагает возможностью отправки президента в отставку в случае несогласия с проводимой им политикой. Все вышесказанное вовсе не означает свободы президента от соблюдения им предписаний Конституции и законов. В случае, если деятельность президента противоречит Конституции и носит противоправный характер, парламент имеет конституционное право на запуск механизма по освобождению его от занимаемой должности. Эту процедуру по аналогии с американской практикой иногда называют импичментом.

Процесс государствообразования в России на протяжении всей своей истории испытывал влияние природных, экономических, религиозных и многих других факторов. В результате в России, в отличие от большинства западных стран, сложилась куда более централизованная система управления с твердой исполнительной и слабой

---

<sup>76</sup> См.: Государственное право Российской Федерации / под ред. О. Е. Кутафина. М. : Юрид. лит., 1996. С. 360.

<sup>77</sup> См.: Конституция Российской Федерации. Комментарии / под ред. Б. Н. Топорнина и др. М. : Юрид. лит., 1994. С. 399.

<sup>78</sup> См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М. : Юрист, 2004. С. 94.

представительной и местной властью. По оценке В. О. Ключевского, появление народного представительства в России, в отличие от западноевропейского, было продиктовано не целями ограничения власти, а для того чтобы выстроить и укрепить ее<sup>79</sup>. Как показывает опыт российской государственности, народное представительство обычно появлялось в переломные моменты истории, когда власть либо исчезала (Смута начала XVII в., 1917 г., 1991 г.), либо существенно ослабевала (начальный этап правления Ивана Грозного и Екатерины II, первая русская революция 1905–1907 гг., период горбачевской перестройки и дальнейшего развала СССР).

Таким образом, проведенный анализ практик парламентаризма в России позволяет прийти к следующим итогам и выводам:

1. В истории российского парламентаризма, с момента его зарождения и до современного периода, можно выделить четыре крупнейших этапа. Это этапы протопарламентаризма (с древнейших времен и до XIII в.); сословно-представительного парламентаризма (XIV в. – XVII в.); движения от абсолютизма к буржуазному парламентаризму (XVIII в. – до 1917 г.) и современного парламентаризма (с 1917 г. по настоящее время).

2. Представительные органы в России появлялись обычно в переломные моменты истории, когда в стране ослабевала верховная власть и действовали центробежные силы. После восстановления социальной стабильности и укрепления своих позиций верховная власть подчиняла своему влиянию органы народного представительства.

3. По уровню политической культуры и гражданских свобод Россия в начале XX в. не была готова к практике парламентаризма. Парламентские реформы проводились сверху без участия политических партий и зарождающихся институтов гражданского общества.

4. Советы как разновидность представительной демократии рассматривались в качестве способа и института по реализации народовластия через активность населения, вовлеченного в социалистическое строительство. Однако в условиях диктата однопартийной системы и власти партийно-бюрократической номенклатуры

---

<sup>79</sup> См.: Ключевский В. О. Курс русской истории. С. 643.

сущность Советов была выхолощена и заложенный в них огромный демократический потенциал не был раскрыт и реализован.

5. Перестроечный период в развитии российского парламентаризма характеризуется ослаблением партийного диктата, движением к демократическим выборам на основе многопартийности и свободной конкуренции, созданием новой политической элиты.

## **2.2. Особенности российского парламентаризма на современном этапе и перспективы развития**

В рамках предыдущего подраздела в эволюции российского парламентаризма нами были выделены четыре крупных исторических этапа, которые характеризуют особенности этого феномена на каждом этапе его развития. Данный подраздел будет посвящен анализу и выявлению особенностей четвертого, современного этапа в развитии парламентаризма.

Идеология парламентаризма, трудно воспринимаемая российской политической системой, с самого начала своего возникновения испытывает в отношении себя две усиливающихся крайности. Одну из них можно выразить как желание исполнительной власти в идеале свести роль парламентского учреждения к «говорильне», превратить его в орган полезный, но реально не участвующий в законотворческой деятельности, а другая крайность связана со стремлением исполнительной власти создать у общества иллюзию в восприятии парламента как главного органа государственной власти, если не исключительно единственного властного центра.

При характеристике состояния современного российского парламентаризма необходимо исходить из следующих тезисов:

- парламент как законодательный и представительный орган государственной власти является политической реальностью;
- парламентаризм в России функционирует в системе разделения властей и за истекшее время власти смогли выработать согласованную систему взаимодействия и взаимоотношений между ветвями власти и президентом;
- несмотря на трудности и недостатки электорального процесса, можно констатировать, что в его основу положены демократические принципы и правила;

– российский парламентаризм как исторический феномен находится в постоянном развитии и открыт для новаций и совершенствований с учетом и мирового опыта.

Формально в процессе институционализации современного российского парламентаризма можно выделить основные стадии:

1. Декабрь 1993 г. – декабрь 1995 г. – этап характеризуется созданием правовой базы, проведением выборов на основе мажоритарно-пропорциональной избирательной системы, формированием двухлетнего парламента переходного периода на фоне острого политического кризиса;

2. Декабрь 1995 г. – декабрь 1999 г. – для этой стадии характерны создание парламента на четырехлетний срок, радикализация Государственной думы и формирование Совета Федерации из руководителей исполнительного и законодательного органов субъектов федерации;

3. Декабрь 1999 г. – по настоящее время – этап отличается усилением консервативных тенденций в государственном развитии, изменениями порядка формирования Государственной думы и Совета Федерации.

Организация и проведение парламентских выборов 12 декабря 1993 г. регламентировались новыми положениями, утвержденными Президентом РФ. Их принципиальное отличие заключалось в тех новшествах, которые коренным образом меняли структуру парламента и правила формирования депутатского корпуса. Новые положения устраняли двухуровневый парламент и вводили двухпалатную систему. Совет Федерации как орган законодательной власти был предусмотрен для обеспечения равенства интересов субъектов федерации при принятии правовых актов. Каждому субъекту в Совете Федерации отводилось по два мандата, и члены Совета избирались через двухмандатные округа, где каждый избиратель имел по два голоса. При выборах в нижнюю палату применялась смешанная система, предусматривающая формирование половины депутатского корпуса мажоритарным способом голосования, а другой половины – пропорциональным, где проходной барьер для попадания в Думу был установлен на уровне 5 %. Новые правила предусматривали в качестве обязательного условия для ре-

гистрации партии или кандидата сбор подписей. Федеральное собрание, сформированное по новым правилам, коренным образом отличалось от съездов народных депутатов. Парламент имел четкую структуру и компетенцию, он стал более профессиональным.

На второй стадии обнаруживаются тенденции к усилению политического веса исполнительной власти и стремлению подчинить парламент своему влиянию. Эти тенденции предопределялись спецификой взаимоотношений двух ветвей власти, сужением политического пространства для оппозиции, нарастанием бюрократизации власти, формированием олигархических структур. Ухудшение отношений между ветвями власти на этой стадии сопровождается активизацией процессов по встраиванию в формирующиеся клановые системы государственной власти и управления высших представителей как исполнительной, так и законодательной ветвей власти.

Третья стадия (декабрь 1999 г. – по настоящее время) характеризуется резким усилением исполнительной власти и ее стремлением максимально использовать свое политически доминирующее положение для дальнейшей централизации власти и укрепления позиций исполнительных структур в центре и на местах. На этой стадии серьезную трансформацию претерпевает система отношений внутри самой власти, избирательное законодательство, предусматривающее замену смешанной системы выборов пропорциональной при выборах в Государственную думу. В это же время была отменена система прямых выборов глав субъектов федерации. По замыслу авторов нововведений внедрение пропорциональной системы преследовало цели создания благоприятных условий для становления дееспособной многопартийной системы, а наделение представительных органов субъектов Федерации правом утверждения глав регионов связывалось с надеждами на повышение их авторитета и усиление их влияния на исполнительную власть. Итогом этих реформ стало создание атмосферы бесконфликтных отношений между ветвями власти при подавляющем доминировании исполнительной власти и власти президента и подчиненном им положении парламента.

Обозревая динамику политического развития России в новом столетии, нельзя не отметить, что частота реформ и стремительность их осуществления оставляют впечатление импровизации, поиска рациональной модели развития, не исключая и поиска оптимальной модели парламентаризма. За более чем двадцатилетнюю историю существования парламентаризм в своей эволюции проделал немалый путь, при этом «обрастая» особенностями на каждой стадии развития.

Социально-политическую сущность и форму государственного устройства Конституция РФ определяет как демократическое, социальное, правовое, федеративное, светское государство с республиканской формой правления. Эти характеристики в немалой степени оказывают влияние на процесс становления современного парламентаризма и определяют его специфику.

Институциональная специфика парламентаризма определяется нормами Конституции, которые в системе властей Федеральному собранию отводят роль постоянно действующего представительного и законодательного органа, что, в свою очередь, предопределяет двуединую природу парламента и порядок его формирования на принципах разделения властей, федерализма и многопартийности.

Россия – многонациональная и многоконфессиональная страна, ее субъекты, характеризующиеся различным уровнем развития демократических институтов, обладают неодинаковым социально-экономическим и научно-техническим потенциалом. Федерализация России после развала СССР основывалась на децентрализации, которая ускорила процессы суверенизации, стала причиной появления центробежных тенденций. Процесс федерализации, происходивший на фоне тяжелого экономического кризиса, сложностей бюджетного федерализма, проявления национализма и политических амбиций местных элит, порождал массу проблем и серьезную угрозу для целостности страны. Очевидно, что в таких случаях политическая элита для сохранения территориальной целостности страны не ограничивается только демократическими методами, но зачастую обращается и к авторитарным способам воздействия на ситуацию, идет на усиление централиза-

ции власти. Это тот самый социально-политический и экономический фон, который сопровождает парламентаризм на пути его развития на современном этапе. Российский парламент вынужден приспосабливаться к условиям действительности и в своем функционировании представлять общество как единое целое с учетом всего многообразия социально-экономических, политических, национальных и других интересов.

Конституция РФ определяет Федеральное собрание Российской Федерации как представительный и законодательный орган власти, состоящий из Государственной думы и Совета Федерации. В двухпалатной системе Государственная дума воспринимается как орган, претендующий на роль выразителя воли и интересов всего народа, а наличие Совета Федерации, на первый взгляд, может показаться несоответствующим принципам как народного представительства, так и обеспечения эффективности парламентской деятельности, о чем свидетельствует не очень успешная история российского парламентаризма начала XX в.

Наличие верхней палаты в парламенте федеративных государств продиктовано не историческими традициями, а необходимостью упрочения каналов контроля над властью со стороны гражданского общества. Таким образом, с увеличением количества инстанций власти у граждан появляется больше возможностей для обращения в государственные органы, кроме того, появляется возможность и для избрания в них.

Существование Совета Федерации в России приобретает особый смысл, поскольку он выполняет важные функции и располагает огромным потенциалом для дальнейшего совершенствования и превращения его в орган, способный выступить в качестве полноправного института власти с представительными и законодательными полномочиями. Рассуждая о значении верхней палаты, Дж. Мэдисон отмечал, что она способна уравновесить политические страсти, поскольку однопалатный парламент, по его мнению, имеет склонность к внезапным порывам, может легко поддаваться уговорам и попасть под влияние политических группировок, кото-

рые более заинтересованы в удовлетворении собственных интересов, нежели общегосударственных и общенациональных<sup>80</sup>.

Применительно к России верхняя палата парламента – Совет Федерации, во-первых, выступает в роли контролера за качеством нормативно-правовых актов, принимаемых нижней палатой. Во-вторых, двухпалатная система позволяет субъектам федерации принимать участие в законотворческой деятельности, что позволяет им выражать волю и защищать интересы своих территорий и тем самым реализовать на практике один из принципов федерализма.

Механизм формирования Совета Федерации претерпевал частые изменения в условиях централизованного федерализма. Ельцинский период управления негативно отразился на общей ситуации в стране и привел к серьезным проблемам, в том числе в сфере федеративных отношений. Эти проблемы наиболее остро проявились в ослаблении системы управления политическими и социально-экономическими процессами как на региональном уровне, так и в целом в стране.

Новая постъельцинская элита для устранения негативных явлений взяла курс на реформирование федеративных отношений. На этом этапе инициативы главы государства были направлены на «усиление контроля федерального центра над властными структурами территорий; разграничение членства в верхней палате Федерального Собрания и пребывания в должности региональных руководителей; определение условий и порядка устранения от власти лидеров субъектов Федерации, избираемых населением»<sup>81</sup>. И в целом политической элите на этом этапе удалось устранить те элементы, которые вызывали кризис в управлении, однако дальнейшие шаги по укреплению вертикали власти в обществе вызвали неоднозначную реакцию. Речь идет прежде всего о введении нового порядка избрания главы субъекта, предусматривающего наделение законодательной власти региона правом избирать/ут-

---

<sup>80</sup> См.: Федералист : Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М. : Изд. группа «Прогресс-Литера», 1994. С. 78–86.

<sup>81</sup> Грибанова Г.И. Федерализм и демократия в современной России // Демократия и федерализм в России / редкол.: Ю.А. Красин (отв. ред.), М.Х. Фарушкин (отв. ред.) и др. М. : РАПН ; РОССПЭН, 2007. С. 197–198.



верждать главу из числа кандидатур, представленных президентом. Здесь права президента простираются еще дальше, вплоть до снятия с должности главы региона. Исходя из этого, возникает вопрос о легитимности Совета Федерации, поскольку назначение глав регионов главой государства актуализирует необходимость решения вопросов реформирования системы выборов в Совет Федерации.

Конституция предусматривает формирование Совета Федерации путем делегирования в его состав по два представителя от каждого субъекта: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти<sup>82</sup>, следовательно, Совет Федерации формируется не путем избрания, а делегированием полномочий «сенатора» представителям законодательной и исполнительной ветвей власти субъекта федерации. В таком случае неправомерно рассматривать верхнюю палату парламента как орган народного представительства, поскольку член Совета в своей деятельности руководствуется не интересами определенных социальных групп, а установками, получаемыми им от руководства региона. Таким образом, подобное представительство более правомерно называть административным.

Народное представительство может быть реализовано только в ходе прямых выборов, в итоге которых формируется орган, призванный для принятия коллективных решений в форме законов в интересах всего народа. В этом отношении только Государственная дума по формальным признакам может быть признана органом народного представительства, а Совет Федерации – органом административного представительства субъектов федерации. Опыт многих федеративных государств показывает, что страны, раньше имевшие в структуре парламента делегируемую верхнюю палату, со временем отказались от этой практики и перешли к формированию сената на основе прямых выборов.

В современной научной литературе все чаще предлагаются альтернативные способы формирования Совета Федерации. Можно согласиться с мнением Г. И. Грибановой, которая предлагает вернуться к практике начала 1990-х гг., когда Совет Федерации

---

<sup>82</sup> См.: Конституция Российской Федерации. М. : Юрид. лит., 1993. Ст. 95, ч. 2.

формировался прямым голосованием жителей региона в рамках двухмандатных округов или прямым голосованием из числа тех кандидатур, которые будут предложены главой исполнительной власти субъекта<sup>83</sup>. Считаем, что с позиции интересов развития парламентаризма и повышения его легитимности предпочтительным является первый способ, предусматривающий избрание членов верхней палаты посредством прямых выборов. Реализация данного сценария создаст условия для более полного представления интересов каждого региона в верхней палате парламента. Прямые выборы вкупе с существованием практики отзыва депутата стимулируют активность оппозиции, оптимизируют законодательный процесс, выведут его из-под влияния текущей политической конъюнктуры, дисциплинируют депутатов, повысят их ответственность. Могут возникнуть возражения относительно выборности членов Совета Федерации населением через систему прямых выборов. В качестве возражения может быть выдвинуто положение о том, что в случае выборности членов Совета Федерации минимальные различия между верхней и нижней палатами окончательно исчезнут. На наш взгляд, такое возражение не представляется слишком серьезным и аргументированным. Например, «в США принцип выборности сенаторов работает, при этом сенат не рассматривается здесь как палата штатов, а является еще одним компонентом в системе сдержек и противовесов, реализующей разделение властей»<sup>84</sup>.

В составе сегодняшнего Совета Федерации условно можно выделить следующие группы:

- 1) группа, состоящая из депутатов, которые реально являются выходцами из представляемых ими субъектов;
- 2) группа, состоящая из бывших высокопоставленных чиновников как федерального, так и регионального уровня;
- 3) группа москвичей, представителей крупного бизнеса (по разным оценкам Совет Федерации состоит практически на 80 % из

---

<sup>83</sup> См.: Грибанова Г. И. Федерализм и демократия в современной России. С. 199.

<sup>84</sup> Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России. М. : Фонд «Либеральная миссия» ; Новое литературное обозрение, 2012. С. 236.

москвичей)<sup>85</sup>. В итоге «деформация социальной сущности Совета Федерации превратила его из представительства регионов в палату, полностью сформированную представителями политической и финансово-промышленной элиты (преимущественно московской)»<sup>86</sup>, которую сложно назвать парламентским учреждением.

Нарушение принципа представительства нередко приводит к подмене парламентаризма, в результате которого в массовом сознании создается устойчивый негативный стереотип о парламентаризме со всеми институтами и практиками, которые связаны с ним. В том виде, в каком сегодня существует верхняя палата парламента, она будет работать на дальнейшее снижение своего политического веса, потерю легитимности, ослабление влияния регионов на общефедеральные процессы, в конечном итоге это приведет к еще большему дисбалансу в федеративных отношениях. Совет Федерации, стремящийся к сохранению своего достаточно комфортного положения, во избежание коллизий во взаимоотношениях с исполнительной властью в недостаточной степени реализует свое конституционное право на нормотворчество, что в результате превращает его в комитет, орган, канцелярию по одобрению законопроектов, принятых Государственной думой, контролируемой исполнительной властью.

В качестве положительного примера поучителен опыт верхней палаты германского парламента – бундесрата. Как известно, в Германии подавляющее большинство законопроектов исходит от федерального правительства. По парламентской процедуре законопроект, перед тем как попасть в бундестаг, сначала подлежит предварительной экспертизе в бундесрате, только после этого он попадает в нижнюю палату парламента. Таким образом, бундесрат законопроект получает дважды: до рассмотрения бундестагом и после принятия им для окончательного одобрения. Такая прак-

---

<sup>85</sup> Нужен ли Совет Федерации? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.newkalininograd.ru/news/politics/9406> (дата обращения: 17.07.2014).

<sup>86</sup> Закс В. А. Российский парламент как орган сословного представительства : О нарушении принципа демократии при формировании Совета Федерации : крит. обзор законодательства // Свободная мысль XXI. 2002. № 4. С. 70.

тика позволяет бундесрату быть активным участником законодательного процесса.

Такую же практику можно было бы распространить и на Совет Федерации. Считаем, что такая мера приведет к укреплению авторитета Совета Федерации, повышению его влияния на политические процессы в стране, превращению его из статиста в активного участника законотворческой деятельности и к укреплению позиций и влияния регионов на федеральном уровне.

Предложение распространить германскую практику и на деятельность верхней палаты российского парламента, конечно, противоречит положениям Конституции РФ, которые могут быть пересмотрены, но наделение верхней палаты правом корректировки действующего законодательства представляется более чем реальным. Данное предложение на фоне несовершенства российского законодательства не представляется необоснованным. Взаимоотношения и взаимодействия между палатами должны быть построены на принципах невмешательства в компетенции друг друга, избегания дублирования и ненужной конкуренции. Эффективность функционирования палат может быть достигнута составлением согласованного плана законопроектных работ, предварительным обсуждением законопроектов на совместных заседаниях профилирующих комитетов, что в конечном счете приведет в целом к повышению результативности законодательной деятельности и качества принимаемых законов.

Политическая система современной России отличается двойственностью. С одной стороны, ей присущи все демократические атрибуты, такие как разделение властей, всеобщие свободные выборы, парламентаризм, многопартийность, свобода СМИ, а с другой – эти институты имеют декоративный характер. Конституция 1993 г. содержит немало предпосылок для установления режима бесконтрольной власти президента. Это в первую очередь выражается в ограничении полномочий парламента в части формирования правительства и контроля над ним. Например, в случае трехкратного отклонения кандидатуры на пост главы правительства, предложенной президентом, последний имеет право на роспуск парламента.

Перекося в балансе полномочий существует и во взаимоотношениях президента и правительства. Президентским указом № 66 от января 1994 г. в непосредственное ведение президента были переданы все силовые ведомства. Администрация президента, которая в Конституции упоминается всего один раз (ст. 83), превратилась, по сути, в единственный центр по выработке важных решений.

Практика государственного управления в современной России построена таким образом, что все политические институты в своей деятельности ориентируются на политику президента, который, в свою очередь, находится под влиянием своего аппарата и групп давления. Эти моменты, безусловно, негативно отражаются на развитии парламентаризма, поскольку способствуют выводу из-под парламентского контроля многих сфер политики и не оставляют обществу надежд даже на ограниченный плюрализм.

Главным вектором политического развития страны в постсоветскую эпоху было усиление влияния президента и исполнительной власти. Все предпосылки, которые могли бы стать причиной возможного противоборства между президентом и парламентом, в начале нового столетия были практически полностью устранены. Для оправдания линии на усиление собственной власти президент может противопоставить парламенту, якобы представляющему интересы определенных группировок, идею общенационального интереса. Такое противопоставление выглядит весьма обоснованным на фоне сепаратизма, терроризма. Президент для оправдания своей власти также может прибегнуть к аргументам, требующим быстрого реагирования и решений. Кроме того, президент с целью преодоления эклектичности в электоральной среде может выдвинуть идею единения нации на беспартийной основе во имя общенациональных интересов, прогресса и демократии.

Таким образом, социально-политическая сущность положения, сложившегося в стране, заключается в том, что новой элите удалось реализовать идею сильной президентской власти. Функции федеральных представительных органов при таком режиме сводятся к имитации обсуждения, внесению мелких поправок и штампованию решений, принятых исполнительной властью. Произошел крен полномочий в сторону исполнительной вла-

сти, реальным и единственным центром власти стал президент, а в структурах исполнительной власти преобладают неформальные, закрытые, теневые отношения<sup>87</sup>.

В условиях слабого развития партийной системы и гражданского общества политическая система с конца 1990-х гг. эволюционировала в сторону формирования режима с элементами авторитаризма. Причем этот процесс даже при некоторой своей декоративности был легитимным, поскольку проходил в условиях многопартийности, конкурентной борьбы, идеологического плюрализма. Первым шагом в формировании политического режима с элементами авторитаризма можно считать появление так называемых партий власти. На парламентских выборах в декабре 1993 г. таких партий было несколько: ПРЕС, «Выбор России» и др. Их задача вместе с либеральным «Яблоком» состояла в противостоянии и недопущении в Думу так называемых антиреформаторских сил, представленных левыми партиями. С этого времени партии власти стали постоянными участниками последующих выборных кампаний. Партии власти не были долговечными, они были призваны для решения сиюминутных задач тактического характера. В силу структурной слабости и неукорененности в обществе они не могли претендовать на роль серьезного и самостоятельного субъекта политических отношений и, дискредитировав себя, быстро сходили с политической арены. Каждый электоральный цикл характеризовался появлением очередной партии власти. Перед всеми этими партиями в 90-е гг. прошлого столетия стояла единственная задача завоевания власти, а впоследствии, после укрепления позиций новой элиты, остро вставал вопрос уже об ее удержании. Поэтому перед властью встал вопрос создания новой партии, способной заложить основы для ее безопасного существования на более длительный срок.

Действующая власть обратилась к исторической памяти народа, предложив ему систему традиционных ценностей в сочетании с новыми, такими как собственное благополучие, демократия. Кремлю удалось вернуть себе образ влиятельной силы и стать центром притяжения сил, не имеющих собственной политической ориентации

---

<sup>87</sup> См.: Холодковский К. Г. К вопросу о политической системе современной России // Полис. 2009. № 2. С. 11.

и склонных группироваться вокруг победителя. Таким образом, произошла поляризация политических сил, образовалось два фланга – сосредоточение левых сил во главе с КПРФ и центр, представленный партией власти и проправительственными силами.

Парламент, как считает М. А. Краснов, – это орган, в котором после «переплавки» разных интересов рождается общий интерес, и он воплощается в закон, получает силу<sup>88</sup>. В России этот механизм не срабатывает, поскольку, в отличие от европейских стран, где решающую роль играет партийно-политическое и отчасти территориальное представительство, в России действует функциональное представительство<sup>89</sup>, идентифицируемое не принадлежностью депутата к определенной социальной группе, а его положением в плане принадлежности к элитам, государственным структурам.

Очевидно, что функциональное представительство не может в полной мере учесть интересы всего общества, поскольку выступает только от имени определенной части социума, тогда как парламентское учреждение должно быть рассмотрено как общество в миниатюре. Но при этом было бы «неверно сводить парламентское представительство к пассивной трансляции социальных размежеваний в политической сфере. В феномене представительства переплетены два типа отношений: отношения с обществом (функция входа) и отношения в процессе принятия решения (функция выхода). Связь между социетальными характеристиками депутатского корпуса и результатом на „выходе“ отнюдь не линейна, но определяется взаимодействием значительного числа факторов»<sup>90</sup>.

Следствием неудовлетворенности этими отношениями становится то, что общество перестает всерьез рассматривать парламент в качестве выразителя общенациональных интересов, что подтверждается и данными социологических опросов. Результаты, представленные ВЦИОМ (на 14 июля 2014 г.), свидетельствуют о том, что деятельность Государственной думы и Совета Федера-

---

<sup>88</sup> См.: Краснов М. А. Клетка для власти. М. : ЗАО «Спас», 1997. С. 165.

<sup>89</sup> См.: Гаман-Голутвина О. В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе // Полис. 2006. № 2. С. 29.

<sup>90</sup> Парламентаризм в России и Германии : история и современность / отв. ред. Я. А. Пляйс, О. В. Гаман-Голутвина. М. : РОССПЭН, 2006. С. 57.

ции одобряют 48 и 46 % респондентов, в то время как деятельность президента оценивают положительно 84,7 % респондентов (председателя правительства – 69,1 %, правительства – 64,9 %). Противоположные показатели указывают, что негативно оценивают деятельность Государственной думы и Совета Федерации 32 % и 24 % респондентов, в то время как работу президента, председателя правительства и правительства не одобряет меньшее количество респондентов (9,23, 18,2 и 21,6 % соответственно). Согласно этим же данным индекс доверия (индекс доверия = положительные оценки минус отрицательные оценки) Государственной думе составляет 16 баллов из возможных 100, Совету Федерации – 22, что существенно ниже индексов доверия президенту (76), председателю правительства (51), правительству РФ<sup>91</sup>.

Вышесказанное позволяет выделить ряд особенностей, которые отражают отношение общества к парламенту и депутатам. Во-первых, складывающийся образ парламента и депутатов явно несамостоятелен, парламент рассматривается всего лишь как инструмент в руках исполнительной власти для выполнения ее воли. Во-вторых, отношение к парламенту и депутатскому корпусу по совокупности содержательных оценок весьма противоречиво. В-третьих, в обществе бытует мнение о невозможности создания полноценного органа народного представительства.

Современный российский парламентаризм во многом напоминает черты западных моделей парламентаризма. Однако его последующая эволюция привела к появлению ряда свойств, не присущих западным традициям парламентаризма. Российский парламентаризм существует на фоне сильной президентской власти. Опираясь на классификацию современного парламентаризма, предложенную в рамках первой главы данной монографии, российскую модель можно отнести к авторитарной модели, построенной на ограничении власти парламента и одновременном усилении власти президента. В треугольнике «парламент – президент – правительство» парламенту и правительству отводятся

---

<sup>91</sup> См.: ВЦИОМ : Одобрение деятельности государственных институтов [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=172> (дата обращения: 23.07.2014).



второстепенные роли, и порой они превращаются в технические органы, принимающие к утверждению и исполнению решения президента. Если парламент в начале своего существования выступал как оппонент исполнительной власти, то со временем он превратился в ее сторонника.

Особенности российского парламентаризма, отличающие его от западноевропейского, связаны с его специфическими социальными основаниями. На Западе формирование базовых элементов и ценностей, необходимых для развития парламентаризма, происходило постепенно, а в России в условиях деспотической власти и существования общины этот процесс шел крайне медленно, иногда в его развитии наступала стагнация. Тяжелые социально-экономические условия не позволяли народу следовать принципам свободы, в результате чего в стране сложились отличные от западноевропейских обществ особый менталитет, система представлений о народовластии, социальной справедливости. На фоне сакрализации верховной власти в обществе слабо развивались представления о возможном участии в управленческом процессе и народных представителей.

Ситуация с парламентаризмом в современной России усугубляется по той причине, что в начале 1990-х гг. западный опыт парламентаризма был перенесен на российскую почву механически, без учета социокультурных особенностей общества. Отмечая данную специфику российской трансформации политической системы, Я. Ю. Шашкова констатирует, что «из внимания демократов выпал тот факт, что европейская история протекала и базировалась на иных основаниях, чем российская, на идущем от Рима городском самоуправлении и представлении о священности частной собственности. Демократические институты в их классическом понимании стали продуктом и историческим этапом в развитии западной цивилизации, а потому убежденность в возможности их ускоренного развития в иной исторической среде стала иллюзией»<sup>92</sup>. Не отрицая ценность западного опыта, необходимо

---

<sup>92</sup> Шашкова Я. Ю. Особенности транзита 90-х гг. XX в. как детерминанта современного российского политического режима // Изв. Алтай. гос. ун-та. 2009. № 4–4. С. 314.

признать, что история парламентаризма не знает идеальных моделей, следовательно, усилия властей, ученых, общества должны быть направлены на поиск той модели, в которой могли бы быть синтезированы достижения мирового опыта с учетом исторических традиций российского общества.

На особенность современного парламентаризма, безусловно, влияет фактор практического отсутствия преемственности в его становлении. Очевидно, все явления имеют корни в прошлом, которые исторически трансформируются в более совершенные формы с учетом потребностей и развития общества на каждом этапе. Подобная связь времен позволяет рассматривать все явления в единой исторической динамике и перспективе, но относительно России эта парадигма не работает, в результате чего феномен парламентаризма приобретает хронически запоздалый характер. Возникает закономерный вопрос: куда должна стремиться Россия – к воспроизводству пройденного передовыми странами пути или вернуться к традициям сословно-представительного парламентаризма, или же обратиться к опыту Советов советской эпохи?

Естественно, парламентаризм, а речь должна идти только о его демократической версии, является итогом долгого эволюционного развития. В этом процессе главная сложность российского парламентаризма заключается в поисках и создании механизмов по развитию и реализации на практике основополагающих элементов этого института, их вживлении в политическую систему и социальную ткань общества. В отличие от западноевропейских парламентов, российский парламент не обладает достаточными полномочиями по контролю над исполнительной властью. При сложившейся биполярной системе в исполнительной власти глава правительства хоть и несет юридическую ответственность перед парламентом, но фактически его политическая судьба зависит от личной благосклонности к нему президента. Таким образом, парламент лишен возможности оказания воздействия на исполнительную власть. В таком случае единственным каналом осуществления опосредованного общественного контроля над правительством остается только участие в выборах президента, а выборы же в парламент, таким образом, лишаются легитимности

и в восприятии народа превращаются только в «борьбу бюрократических кланов за доступ к государственному бюджету, замаскированную под электоральный процесс и использующую избирателей для сохранения все той же власти»<sup>93</sup>.

Очевидно, недееспособный парламент не может противопоставить альтернативы правительственной политике, и поэтому он превращается во второстепенный орган государственной власти. Действующее избирательное законодательство практически не оставляет шансов на образование закрытой парламентской оппозиции. Парламент не располагает возможностью смены курса правительства. Такое положение не стимулирует процесс создания сильной партийной системы. В результате выборы в парламент приобретают личностный характер, подменяя собой столь необходимую для развития парламентаризма конкуренцию политических партий на основе борьбы системы представлений и ценностей.

Сужение сферы компетенций парламента ведет к ущемлению прав избирателей и нарушению принципа народовластия. Начальным шагом в преодолении негативных проявлений в этой сфере могло бы стать активное привлечение политических партий к формированию правительства. Безусловно, российские партии, исходя из их сегодняшнего состояния, с трудом могут претендовать на статус и положение сильной, работающей партии, располагающей обширной социальной базой. Но их участие в формировании правительства, последующее введение принципа парламентской ответственности правительства перед парламентом со временем приведут к упорядочению политических интересов, усилят влияние и авторитет партий в обществе, что, в конечном счете, создаст систему необходимых условий для развития парламентаризма.

В условиях отсутствия у парламента права на формирование правительства политические партии лишены возможности для развития. Как показывает опыт передовых стран, партийное правительство способствует возникновению настоящей партийной конкуренции, увеличению партийной ответственности за программы, которые выдвигаются на выборах. Возможно ли партий-

---

<sup>93</sup> Левада-Центр : Российские парламентские выборы 2011 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/> (дата обращения: 24.07.2014).

ное правительство в России на данном этапе – большой вопрос. Неупорядоченность политических интересов, затянувшийся социально-экономический кризис не благоприятствуют реализации идеи парламентского правительства. Партийные структуры объективно не готовы к таким изменениям, и ни одна партия из числа ныне функционирующих до сих пор не предложила настоящей стратегии развития страны (кроме КППРФ).

По Конституции право на формирование правительства полностью отнесено к компетенции главы государства. Отсутствие политической стабильности в 1990-е гг. объясняется невозможностью консолидации политических сил, поскольку парламент был оппозиционным, в правительство – президентским. В последующие годы новой элите удалось сформировать в парламенте лояльное большинство. Дисбаланс в треугольнике «парламент – президент – исполнительная власть» превратил правительство в бюрократический, технический орган. Беспартийность правительства порождает массу проблем организационного плана, вносит сумятицу в его работу по причине отсутствия единого правительственного курса, в ситуации отстаивания министрами своих ведомственных интересов. Проблемы кроются и в некомпетентности министров, которые приходят в правительство через назначение, в то же время партийность претендента на должность априори обеспечивает его партийной программой развития страны. Преодолеть эту проблему можно только путем разделения бюрократии и политического руководства. Формирование правительства на основе партийного большинства вызовет приток квалифицированных кадров в партию, в результате чего сами партии будут развиваться быстрее.

Идея партийного правительства – это нормальный демократический процесс, переход к более цивилизованному типу государственного устройства, основанного на принципах парламентаризма. Правительство, подотчетное парламенту, должно будет периодически отчитываться за то, что сделало. Но все это станет возможным при условии, если будет обеспечена честная конкуренция, реальная многопартийность, сменяемость партий у власти. Пока же политические партии, парламент современной России яв-

ляются слабыми, несамостоятельными игроками на политической арене. Они выступают в качестве политического обрамления президентской власти.

Не менее важная особенность современного российского парламентаризма выражается в специфике процесса его институционализации. По формальным признакам этот процесс происходит на легитимной основе, в соответствии с действующей нормативно-правовой базой. Однако взаимоотношения внутри политической системы построены таким образом, что парламент, политические партии лишены возможности оказания на этот процесс решающего влияния. Роль и значение парламента и политических партий в таких условиях снижаются, и в процессе мобилизации электората задействуются неформальные практики, включающие административную мобилизацию, подкуп, коррупцию и т. д. В результате парламент, сформированный на основе нелегитимных технологий и при доминировании партии власти, превращается в орган по утверждению решений президента и правительства и лишается своего основного предназначения как представительного и законодательного органа.

Еще одна особенность современного российского парламентаризма определяется господствующим в парламенте эмоционально-психологическим климатом, вызванным конституционным дисбалансом в полномочиях между законодательной и исполнительной властями. Отсутствие необходимого равновесия в балансе прав и полномочий создает неблагоприятный эмоциональный фон, что не может не отразиться на деятельности депутатов, которые опасаются досрочного роспуска парламента, что обуславливает их склонность к компромиссам, воздержанию от резких шагов во взаимоотношениях с исполнительной властью. Парламентская активность, не согласованная с исполнительной властью, воспринимается с недоверием и наталкивается на серьезное противодействие со стороны исполнительной власти. Последняя, располагая внушительными рычагами влияния и воздействия через контролируемые ею СМИ, создает в массовом сознании искаженный образ парламента как бесполезного и обременительного органа, являющегося лишь дополнительным источником социально-по-

литической напряженности. В таких случаях возрастает угроза роспуска парламента.

Важную роль в становлении парламентских отношений играют СМИ, способные создать политический порядок либо через нагнетание обстановки, либо через снижение напряженности<sup>94</sup>. В 1990-е гг. СМИ сыграли роковую роль в отношении парламентаризма. Они провоцировали недоверие к самой идее парламентаризма, содействовали гражданской пассивности населения. В результате воздействия СМИ на общественное сознание такие основополагающие демократические ценности, как политическая культура, идеи гражданского общества, политические права личности, соблюдение и защита этих прав, межпартийная борьба, парламентское общение политических лидеров, нивелировались и подменялись понятиями «национальные интересы», «патриотизм», а понятия «парламентские дискуссии», «свобода слова» средствами массмедиа преподносились как ненужные, лишённые смысла конструкции, отвлекающие общество и власть от решения насущных проблем. В итоге подобное негативное влияние на общественное сознание стало причиной дискредитации идей народовластия, которая привела к отчуждению власти от общества, породила недоверие к политической элите, создала условия для массового волеизъявления в пользу лица, наделяемого качествами национального лидера, олицетворяющего защиту, порядок и безопасность<sup>95</sup>.

Таким образом, парламентаризм необходимо рассматривать в качестве важного условия существования демократического общества, поскольку он обладает потенциалом предотвращения угрозы узурпации власти и установления диктатуры, уменьшения роста социальных противоречий и сглаживания конфликтов посредством принятия нормативно-правовых актов, выражающих интересы и потребности всех слоев общества.

---

<sup>94</sup> См.: Соловьев А. И. Политический дискурс медиакратий : проблемы информационной эпохи // Полис. 2004. № 6. С. 124–131.

<sup>95</sup> См.: Красин Ю. А. Политическое самоопределение России : проблемы выбора // Полис. 2003. № 1. С. 126–127.

Применительно к современной России достаточно сложным является вопрос о перспективах и тенденциях развития парламентаризма. На данном этапе необходимо констатировать, что его институционализация состоялась, заложен фундамент для его дальнейшего поступательного развития. Однако парламентаризм нельзя рассматривать как закрытую, обособленную систему. Под воздействием политических, социально-экономических изменений и с учетом тех задач, которые решает общество на определенном этапе своего развития, парламентаризм может видоизменяться.

Место и значение парламентаризма в политической системе общества определяется степенью полноты реализации присущих ему функций, среди которых законотворчество, контроль и формирование правительства. Однако российская практика показывает, что из вышеперечисленных основных парламентских функций реализуется только одна – законотворческая, а контрольная функция выполняется только в рамках, дозволенных исполнительной властью. Например, подконтрольность парламента исполнительной власти ярко выражается в том, что в России закон о парламентских расследованиях ввиду заложенных в нем ограничений не может функционировать полноценно. Согласно этому закону комиссию по расследованию можно образовать только по совместному решению обеих палат Федерального Собрания, что на практике представляется практически невыполнимым. Отмечая роль и значение парламентского контроля в деле обеспечения институциональной эффективности парламента, российский эксперт по вопросам парламентаризма В. Н. Колесников отмечает, что «парламентский контроль представляет собой ключевое звено в системе сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной ветвями власти, тем самым исключает возможность узурпации всех полномочий по управлению одной из ветвей власти; парламентский контроль за деятельностью правительства можно считать инструментом политической и правовой ответственности должностных лиц органов исполнительной власти перед государством и обществом; посредством парламентского контроля за деятельностью правительства повышается качество

принятых исполнительной властью решений»<sup>96</sup>. В данном контексте достаточно упомянуть о том, что на заре английского парламентаризма парламентское учреждение рассматривалось не в качестве законодательного органа, а как органа, осуществляющего контроль над расходами короля.

Одной из главных проблем на пути становления демократической версии парламентаризма в России является нежелание исполнительной власти расставаться с колоссальным объемом полномочий, определяемых Конституцией. Доминирующей является также идея, согласно которой Россия может и должна управляться только сильной единоличной властью. Реализация данной идеи в истории Российского государства, безусловно, демонстрировала свою эффективность, но необходимо понимать и другое: наличие единоличной, слабо контролируемой власти в политической системе общества свидетельствует о низком уровне политической культуры граждан, и по мере политического «взросления» населения в подобных обществах могут произойти определенные социально-политические процессы, в результате которых может произойти изменение формы правления и даже политического строя в государстве. «Затруднение присутствия в политическом процессе для исключенных акторов в рамках официальных „правил игры“, – справедливо отмечает А. В. Скиперских, – значительно активизирует их творчество в неофициальном секторе. Появление ограничений на присутствие в политическом процессе для исключенных акторов, по сути дела, провоцирует радикализацию их политического творчества и дальнейшее расширение как объемов протестных поверхностей, так и форм, с помощью которых доносится политическое сообщение»<sup>97</sup>. Следовательно, общество и власть должны понимать, что для построения «процветающей демократической страны когда-нибудь придется преодолеть собственные традиции и, в конце концов, построить дееспособный

<sup>96</sup> Колесников В. Н. Парламентский контроль в современной России как соперничество идеи и интереса // Публичная политика – 2012 : сб. ст. / под ред. М. Б. Горного и А. Ю. Сунгурова. СПб. : Норма, 2013. С. 172–173.

<sup>97</sup> Скиперских А. В. Политическое сообщение : опыт освоения протестной поверхности // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. 2014. № 4. С. 118. (Сер. История. Политология. Социология).



парламент, работающий в режиме реального разделения властей, способный и сотрудничать с исполнительной властью, и контролировать ее»<sup>98</sup>.

Полноценный парламентаризм невозможен без развитого гражданского общества. Как показывает опыт демократических стран, в отношении парламента гражданское общество выполняет ряд функций. Во-первых, через институты выборов и СМИ гражданское общество оказывает существенное влияние на партийно-политический состав парламента. У граждан появляется реальная возможность получать достоверную информацию о претендентах на депутатские мандаты и в ходе выборов контролировать сам электоральный процесс. Во-вторых, через СМИ и различные коммуникационные каналы гражданское общество осуществляет контроль за деятельностью парламента. В-третьих, институты гражданского общества при развитых демократиях имеют возможность участия в законотворческой деятельности. Применительно к российским же институтам гражданского общества уместно будет привести мнение А. В. Скиперских, который отмечает, что «институты гражданского общества при авторитарных и тоталитарных режимах либо отсутствуют, либо представляют собой псевдodemократические, декоративные институты, создающие видимость демократических процедур. Более того, данные институты зачастую срастаются с властью, являясь ее продолжением, дублируют ее функции, а в случае необходимости выступают и в качестве ее обслуги (региональные и муниципальные общественные палаты, молодежные парламенты, молодежные правительства в России)»<sup>99</sup>.

Подчеркивая значение гражданского общества для становления и развития парламентаризма, необходимо иметь в виду, что гражданское общество является продуктом длительного развития и имеет под собой экономическую основу. Как отмечают Р. Инглхарт и К. Вольцель, «не считая войн и природных катастроф, ничто не затрагивает повседневную жизнь людей сильнее и непосредственнее, чем социально-экономическое развитие и сопутствующее

---

<sup>98</sup> Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России. С. 421.

<sup>99</sup> Скиперских А. В. Власть и сопротивление в политическом процессе // Теории и проблемы политических исследований. 2014. № 5. С. 16–17.

щие ему изменения. Оно трансформирует основы материального существования и социальную организацию общества и напрямую воздействует на ощущение жизненной защищенности человека, определяя, можно ли считать его физическое выживание гарантированным»<sup>100</sup>.

Таким образом, можно соглашаться с Р. Инглхартом и К. Вольцелом в том, что в основе институциональных изменений лежат экономические интересы, которые создают мотивы для их осуществления. «Если доля бедных в общей численности населения высока и велика дифференциация по доходам и материальной обеспеченности, то, конечно, возможности укоренения демократических ценностей будут ограничены. Повседневные материальные заботы превалируют над ценностью свободы, равенство и социальная справедливость будут иметь приоритет перед политическими правами и даже правом частной собственности. Когда ресурсов мало, то меньше возможностей удовлетворить потребность большинства населения, для поддержания порядка и безопасности обычно применяются более жесткие методы, чаще приходится прибегать к насилию»<sup>101</sup>, – отмечает Е. Г. Ясин.

Представляется, что задачам переходного периода от авторитаризма к демократии в стране со слабыми демократическими традициями и неразвитой политической культурой более соответствует президентская система, которая плохо сочетается с демократией (успех американского президенциализма можно объяснить развитой партийной системой, которая сглаживает недостатки президентской системы). Однако по мере достижения баланса между различными политическими силами, консенсуса в обществе по поводу проводимых реформ необходимо постепенно перейти к парламентской системе. Но такой переход предполагает наличие в обществе, кроме вышеуказанных, еще ряда взаимосвязанных, взаимодополняющих друг друга условий. Для этого необходимы следующие условия: преодоление бедности и создание среднего класса – опоры демократического устройства общества; изжива-

---

<sup>100</sup> Инглхарт Р., Вольцель К. Модернизация, культурные изменения и демократия. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2010. С. 42.

<sup>101</sup> Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России. С. 237.

ние в общественном сознании стереотипов о сакральности власти и некоторых черт национального характера<sup>102</sup>; создание системы демократии низового уровня; наличие развитой партийной системы, способной к честной конкурентной борьбе; повышение роли парламента через наделение его правом контрольных функций; совершенствование избирательной системы; введение системы формирования Совета Федерации на прямых выборах; создание системы гарантии прав парламентской оппозиции и др.

Таким образом, переход к парламентской системе оправдан тем, что она позволяет в наибольшей степени реализовать на практике принцип разделения властей, содействует деконцентрации властных полномочий. Создание правительства, ответственного перед парламентом, прямо влияет на роль и авторитет парламента в обществе, повышает значение электорального процесса. При парламентской системе центрами принятия важнейших решений становятся парламент и правительство, ответственное перед ним. В пользу парламентской системы можно привести и мнение А. В. Личковахи, которая отмечает, что обычно «на повестке дня для правящей элиты стоит вопрос сохранения преемственности власти и парламентарная республика представляется наилучшей с точки зрения смены элит»<sup>103</sup>. Последнее обстоятельство особенно важно для России, поскольку от качественного обновления высшего управленческого кластера в первую очередь зависит степень легитимности политической власти и судьба дальнейшего развития общества в целом.

Итак, в качестве итогов и выводов данного подраздела отметим:

1. Современная модель российского парламентаризма является не продуктом длительного эволюционного развития, а внедренной ценностью, которая не может быть усвоена обществом одномоментно.

---

<sup>102</sup> Подробнее об этом см.: Заславская Т. И. Современное российское общество : Социальный механизм трансформации. М. : Дело, 2004.

<sup>103</sup> Личковаха А. В. Эволюция формы правления и политического режима в постсоветской России : монография / науч. ред. В. А. Лихобабин. Владивосток : Изд-во ВГУЭС, 2009. С. 159.

2. Современная модель российского парламентаризма более соответствует критериям авторитарного парламентаризма, построенного на ограничении власти парламента и одновременном усилении власти президента и правительства.

3. Современный российский парламентаризм, его институты формируются и функционируют в соответствии с реально действующими нормативно-правовыми актами, но общество всерьез не рассматривает их в качестве выразителя общенациональных интересов.

4. Современный российский парламент не в полной мере считается представительным органом государственной власти, поскольку при его формировании партийно-политическое, территориальное представительство подменяется функциональным представительством.

5. Современный российский парламентаризм функционирует в условиях доминирования президентской власти. Все политические институты в своей деятельности ориентируются на политику президента, который, в свою очередь, находится под влиянием своего аппарата и групп давления. Эти моменты негативно отражаются на развитии парламентаризма, поскольку способствуют выводу из-под парламентского контроля многих сфер политики.

6. Современный российский парламентаризм также характеризует господствующий в парламенте эмоционально-психологический климат. Отсутствие необходимого равновесия в балансе прав и полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти является причиной неблагоприятного эмоционального фона, который не может не отразиться на деятельности депутатского корпуса. Во многом опасаясь досрочного роспуска парламента, депутаты склонны к компромиссам, воздерживаются от резких шагов во взаимоотношениях с исполнительной властью.

7. Нестабильность избирательного законодательства определяет специфику процесса институционализации парламентаризма. Часто меняющиеся правила не содействуют укоренению в обществе уважения к выборному процессу, подрывают веру в возможность влияния на власть со стороны общества, усиливают в выборном процессе влияние неформальных институтов и отношений.

В качестве возможных направлений совершенствования российского парламентаризма можно выделить:

1. Усиление представительской функции через развитие политических партий и превращение их в эффективных выразителей интересов социальных групп. Партии должны брать на себя функции посредника между обществом и политической властью. Дееспособный парламентаризм невозможен без сильных политических партий и наполнения их представительной функции новым содержанием.

2. Расширение законодательной функции. В своей деятельности парламент должен исходить из того, что в эпоху крупных преобразований общество и государство остро нуждаются в новой системе права и нормативно-правовых актов. Поэтому парламент прежде всего должен выработать и предложить обществу глобальную, определяющую вектор развития общества на перспективу концепцию законодательства, учитывающую все социальные группы населения.

3. Расширение и усиление контрольных функций парламента. Парламент, как принято в демократических странах, служит противовесом исполнительной власти. Такая же практика должна быть применена в России. Потребность в усилении контрольных функций парламента вытекает из логики и природы существующего сегодня в России авторитарного режима, исчерпание потенциала которого приведет к столкновению общества с трудноразрешимыми проблемами.

4. Изменение системы формирования Совета Федерации на основе перехода либо к выборному принципу, либо возврату к схеме, когда верхняя палата парламента состояла из глав исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов Федерации.

5. Формирование правительства на основе парламентского принципа. Подобная практика будет накладывать огромную ответственность на парламент и правительство за проводимую ими политику.

## ГЛАВА 3. ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ ЛЕГИТИМНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

### 3.1. Легитимность политической власти:

#### проблемы дефиниции и основные теоретические модели

Анализ проблем легитимности политической власти предполагает уточнение определения самой власти. Власть является одной из фундаментальных категорий политической науки. Понятие «власть» – это ключ к постижению политических институтов, движений, отношений и самой политики. Уточнение данного понятия, выяснение его сущности и характера имеют первостепенное значение для осмысления сути политики и государства, позволяют вычленить политику и политические отношения из всей совокупности общественных отношений.

Ж. Бюрдю выделяет три исторических формы власти: анонимную, характерную для примитивных обществ; индивидуализированную, связанную с ранним этапом процессов государствообразования, и институализированную, опирающуюся на деятельность специальных институтов власти, предназначенных для выполнения определенных функций<sup>104</sup>.

Первые две формы власти являются догосударственными и носят неполитический характер. Третья форма власти – институализированная – связана с искусством управления гражданами и корнями восходит к древнегреческому полису. Впоследствии она получила название политической власти.

Понятия «власть» и «политическая власть» не являются синонимами. Политическая власть определяется как «особая разновидность социального взаимодействия политических субъектов

---

<sup>104</sup> См.: Лейст О. Э. История правовых и политических учений. М. : Зерцало, 2006. С. 379.

тов, а также специфическая форма социальной коммуникации между субъектами и объектами политической деятельности по поводу получения, хранения, воспроизводства и трансформации политической информации с целью выработки адекватных или неадекватных политическим ценностям общества решений»<sup>105</sup>. Политическая власть охватывает все виды властных отношений и выражает способность субъекта обеспечить подчинение объекта в сфере политики. По замечанию французского исследователя Ж. М. Денкена, эта власть осуществляет специальные функции, имеющие политический характер – она осуществляет политический выбор и выявляет коллективную волю, которая противопоставляется индивидуальной воле<sup>106</sup>.

Политическая власть подразделяется на государственную и общественно-политическую. Государственную власть осуществляют политические институты, которые «реализуют наиболее общие интересы определенного территориального сообщества (общества, страны) и служат целям развития данного политического сообщества (государства) как единой системы»<sup>107</sup>, а общественно-политическую власть формируют институты гражданского общества, такие как политические партии, независимые средства массовой информации, общественные организации и т. д.

Государственная власть характеризуется суверенностью и универсальностью. Она самая мощная, самая влиятельная сила, и ее главным инструментом выступает государство, которое является ее обладателем, носителем и распорядителем. Государственная власть понимается многопланово. Это прежде всего право и возможность государства, его различных органов распоряжаться жизнедеятельностью общества, действующими в нем объединениями людей и отдельно взятыми гражданами, направлять, контролировать и подчинять своей воле эту жизнедеятельность.

---

<sup>105</sup> Баранов Н. А. Легитимность власти : политический опыт России // Социально-гуманитарные знания. 2008. № 1. С. 18.

<sup>106</sup> См.: Ачкасов В. А. и др. Политология (проблемы теории). СПб. : Изд-во «Лань», 2000. С. 111.

<sup>107</sup> Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Норма, 2005. С. 93.

В контексте данного исследования политическая власть рассматривается нами как *власть, действующая в политическом поле, включающая не только государственные структуры, но и общественную сферу – общественные организации, движения, преследующие политические цели.*

Политическая власть имеет ряд специфических свойств, среди которых одним из основных является ее легитимность. В современной политической науке относительно определения, содержательного наполнения данной категории нет единого мнения.

Как известно, термин «легитимность» в переводе с латинского языка означает согласие народа с властью, признание народом за властью права принимать решения, обязательные для всех (*legitimus* – согласный с законами, законный, правомерный). Возникший в начале XIX в. во Франции, этот концепт выражал стремление роялистов восстановить во Франции правление династии Бурбонов как единственно законной, в отличие от нелегитимной узурпации власти Наполеоном. Тогда же данный концепт приобрел иной смысл. Новая трактовка подразумевала введение принципа признания государственной власти и территориальной целостности государства международным сообществом. Запрос на легитимность власти, как свидетельствуют события, стал ответом на узурпацию власти с дальнейшей насильственной сменой политического строя, насилием и властью охлократии.

Как политико-правовой концепт «легитимность» был озвучен французским дипломатом Ш. Талейраном на Венском конгрессе в 1814–1815 гг., где страны-победительницы обсуждали вопрос о границах побежденной наполеоновской Франции. Чтобы отстоять территориальные интересы этой страны, Талейран вывел более широкую трактовку легитимности, согласно которой «нельзя распоряжаться территорией государства до тех пор, пока законный ее обладатель формально от нее не отказался»<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Лубский А. В. Легитимность политической власти как методологическая проблема // Лубский А. В., Волков Ю. Г., Макаренко В. П., Харитонов Е. М. Легитимность политической власти : (Методологические проблемы и российские реалии). М. : Высш. шк., 1996 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/334/61262.php> (дата обращения: 02.09.2014).



В истории политической науки можно выделить три подхода, три концепции политической легитимности.

Первая концепция разрабатывалась в рамках традиционного консерватизма и авторитаризма. Ее можно назвать верноподданнической концепцией легитимности. Основные положения этой концепции изложены в трудах Т. Гоббса, Ж. де Местра, Л. де Бональда, К. Л. Галлера, Э. Берка, Д. Кортеса, Ш. Морраса, А. Маура, О. Шпенглера, К. Шмитта, Д. Джентиле, Э. Штадлера и др. Верноподданническая концепция для обоснования легитимности апеллирует к таким источникам власти, как традиция, страх, религия, авторитет сильной личности, социальная иерархия и т. д. Эта концепция построена на доминировании интересов государства и полном подчинении себе общества.

Вторая концепция, которую можно назвать гражданской концепцией легитимности, зародилась в недрах либерализма и либеральной демократии. Главные идеи данной концепции отражены в трудах Дж. Локка, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, И. Канта, А. де Токвиля, И. Бентама, Дж. Ст. Милля, Г. Моски, Й. Шумпетера и др. В основу гражданской концепции легитимности положены идеи о неотчуждаемости природных прав человека, значении индивида в качестве самостоятельной единицы социального действия и способности народа к рационально нравственному самоопределению на основе согласия большинства. Гражданская концепция легитимности зиждется на демократии, суверенитете личности, верховенстве права, плюрализме, представительстве, выборах и т. д.

Третья концепция легитимности разрабатывалась в рамках социалистической доктрины. Эту концепцию легитимности можно определить как коллективистскую и идеологическую по своей сути. В ее основе лежат идеи равенства, справедливости, солидарности и самоуправления. Аргументация коллективистской легитимности сводится в основном к следующим постулатам: 1) государство – орган, всецело подчиненный обществу; 2) отмирание государства и замена его общественным самоуправлением; 3) уничтожение частной собственности и др.

Нетрудно заметить, что вышеобозначенные исторические концепции легитимности носят по преимуществу практический ха-

ракти, т. е. характер политических доктрин, провозглашающих, обосновывающих и отстаивающих определенные отношения между государственной властью и обществом. Однако в этих концепциях сравнительно мало места уделяется теоретическому вопросу о природе легитимной и нелегитимной власти, вопросу о том, в силу каких причин в обществе возникает феномен добровольного подчинения объекта власти его субъекту. Основное внимание политической науки прошлого концентрировалось вокруг вопроса о том, какая форма легитимного господства наиболее приемлема для общества, наиболее разумна, справедлива и т. д., и значительно меньше внимания уделялось исследованию самой природы процесса легитимации политической власти.

На современном этапе в большинстве работ анализ легитимности и постановка вопросов, связанных с ней, идут в русле традиционного подхода, восходящего к М. Веберу. Суть этого подхода заключается в том, что легитимность рассматривается как второстепенная категория политической науки, охватывающая достаточно узкий сегмент политической практики. Ее изучение сводится почти всегда к анализу более общих категорий, таких как власть, государство, общество и т. д., и содержание легитимности раскрывается в контексте этих категорий.

Согласно М. Веберу легитимность главным образом связывается с представлением о значимости порядка как системы социальных отношений или господства в сознании индивидов. В понятие легитимности М. Вебер включал два основных положения: признание власти правителей и обязанность управляемых ей подчиняться.

Так, принцип легитимности власти преследует цели обеспечения добровольного согласия граждан повиноваться ее решениям и признать за властью право на применение принуждения. Признание правомерности требований власти, как гражданами, так и мировым сообществом в целом, возможно только в том случае, если власть демонстрирует приверженность идеалам демократии, исходит в своей деятельности из принципа уважения к ценностям, традициям, предпочтениям и устремлениям большинства общества. И в силу этого обстоятельства легитимность можно считать

важнейшим признаком демократической власти. Поэтому даже авторитарные режимы для улучшения своего имиджа и повышения легитимности своей власти прибегают к использованию технологий легитимации через такие институты, как выборы, народное представительство, участие политических партий в общественной жизни и т. д.

В социологии власти М. Вебер отмечает, что «господство означает шанс встретить повиновение определенному приказу»<sup>109</sup>, а это значит, что и власть, и общество находятся в ожидании. Власть приказывает и рассчитывает на повиновение, а общество готово принять требование власти, если приказ, по его мнению, будет носить законный и справедливый характер. М. Вебер рассматривает легитимные типы господства через призму «мотивов повиновения». В его социологии таких мотивов три, и в соответствии с ними он различает три идеальных типа легитимности: традиционный, харизматический, рационально-легальный. Как свидетельствует практика, выделенные типы легитимности не противопоставляются, скорее, они переплетаются и дополняют друг друга.

Первый тип легитимности исторически связан с властью королей, царей и др. По мнению М. Вебера, данный тип основывается на праве наследственности, которое опиралось на божественный характер власти правителя. «Божественное право» гласит, что «власть тех, кто правит, будучи выражением власти Бога на земле, приобретает особое достоинство, стоящее выше человеческого»<sup>110</sup>. Таким способом оправдания власти в сочетании с манипулятивными технологиями на протяжении веков у народа создавалось убеждение в правомерности и величии королевской власти. Традиционный тип сохранился и до наших дней, хотя и претерпел изменения. Он характерен для таких стран, как Непал, Саудовская Аравия, Оман, Иордания, Кувейт. В Англии, где монарх играет символическую роль и ассоциируется с подлинно легитимным правлением, сохранение королевской власти – это дань многовековой традиции.

---

<sup>109</sup> Вебер М. Избранные произведения. М. : Прогресс, 1990. С. 25–26.

<sup>110</sup> Доган М. Легитимность режимов и кризис доверия // Социс. 1994. № 6. С. 148.

«В современных демократических государствах монарху приходится играть политическую роль лишь в определенные исторические моменты, как, например, в Испании или Бельгии, роль, которую с полным успехом мог бы выполнить законный президент»<sup>111</sup>.

Второй тип легитимности, по М. Веберу, – харизматический. К харизматическим качествам он относил магические способности, выдающуюся силу духа и слова. Понятие «харизма» М. Вебер заимствовал из теологических теорий Р. Зона, поэтому данный тип носит скрытый религиозный характер. Харизматический тип отличается абсолютной легитимностью. Данный тип предполагает наделение носителя власти особыми, даже сверхъестественными качествами. Харизмой обладают великие полководцы, пророки, выдающиеся политики. Харизматические лидеры появляются, как правило, в кризисные периоды развития общества: во время войн, революций и других серьезных социальных потрясений, когда в обществе наличествует явный недостаток демократических факторов. Этот лидер воспринимается как некий мессия, способный, благодаря своему влиянию и авторитету, изменить ситуацию в стране к лучшему, поднять дух массы, «зажечь» ее идеями, которые спланивают общество перед лицом различного рода угроз. Примерами харизматической легитимности могут служить правления И. Сталина в СССР, Ф. Рузвельта в США, У. Черчилля в Великобритании, Мао Цзэдуна в Китае, когда народ приписывал своим лидерам выдающиеся способности, воспринимая их власть как священную и могущественную.

В большинстве современных стран складывается легально-рациональный тип легитимности власти, основанный на вере в подлинность формальных правил и в необходимости их выполнения. Он основывается на вере в легальность носителей власти. Индивиды подчиняются установленным законам, а управляющие действуют в строгом соответствии с законами по строго рациональным схемам. По словам М. Вебера, именно таким типом господства выступает бюрократия.

В последние годы жизни М. Вебер работал над теорией, выделив новый смешанный тип легитимности – плебисцитарную демо-

---

<sup>111</sup> Доган М. Легитимность режимов и кризис доверия. С. 148.

кратию вождя, что означает диктат воли харизматического лидера, закрепленный парламентскими решениями.

Подвергая критике концепцию М. Вебера, российский исследователь Н. С. Розов считает ее устаревшей и нерелевантной для большинства исследовательских задач. Свою позицию он аргументирует тем, что в современной политике значимыми являются другие типы легитимности, которые не отличаются постоянством и в зависимости от множества факторов имеют тенденцию как к повышению, так и к понижению. Н. С. Розов предлагает два способа различения типов легитимности: по субъекту признания и по основанию признания. По признаку субъекта он выделяет следующие типы легитимности: «популярную (рейтинговую) легитимность (лидера, партии, власти в целом, режима); авторитетную легитимность – признание со стороны высокостатусных институтов; международную легитимность – признание ведущими державами и авторитетными международными организациями»<sup>112</sup>, а по признаку же оснований исследователь выделяет «легитимность фактическую, т. е. признание нахождения во власти лиц, группы, и правовую легитимность, предполагающую признания правомерности нахождения во власти»<sup>113</sup>.

Типология легитимности власти, предложенная Н. С. Розовым, ориентирована на максимальный учет происходящих в обществе политических, экономических и социокультурных изменений, в то же время она не может претендовать на особую научную новизну, поскольку в ее основу положены в той или иной степени положения концепции М. Вебера. Если более узко, то, естественно, предложенная типология будет иметь научно-методологическое значение при изучении легитимности политической власти в постконфликтных обществах.

Наряду с концепцией легитимности политической власти М. Вебера в современной политической науке большой популярностью пользуется и концепция американского политолога Д. Истона. Концепцию М. Вебера он развил и преобразовал в со-

---

<sup>112</sup> Розов Н. С. Принципы и критерии легитимности послереволюционной власти // Полис. 2014. № 5. С. 92.

<sup>113</sup> Там же.

ответствии с разработанной им теорией политической системы. Для Д. Истона легитимность – это возможность, благодаря которой политическая система может справиться с проблемами обеспечения стабильности системы в целом.

По мнению Д. Истона, легитимность политической власти зависит от соответствия моральным принципам людей, их представлений о справедливости и правильности предлагаемых властью решений. Источниками власти, по Д. Истону, выступают идеология, политический режим и политическое лидерство<sup>114</sup>. Идеологическая легитимность, по мнению исследователя, основана на убежденности граждан в правильности функционирования действующего политического режима и представляющих его институтов. Чем больше таких убежденных граждан, тем выше легитимность. Структурная легитимность основана на принятии гражданами существующей конфигурации институтов политической системы и выполняемых ими функций, юридических норм. Персональная легитимность, по Д. Истону, зиждется на вере субъектов в личные качества политиков и их способность наилучшим образом распорядиться своей властью. Такое понимание наиболее близко харизматической легитимности по М. Веберу.

Своеобразным обобщением концепций М. Вебера и Д. Истона является теория Д. Бетхэма. Легитимация власти, по его мнению, воплощается в действительность на трех уровнях: правилах получения и отправления власти, убеждении управляющих и управляемых, а также активном согласии управляемых.

Большую известность получила теория легитимности французского политолога Ж.-Л. Шабо, который определяет легитимность как «адекватность реальных или предполагаемых качеств управителей подразумеваемому или ясно выраженному согласию управляемых» и выделяет четыре типа легитимности: демократический, идеологический, технократический и онтологический<sup>115</sup>. Наиболее

---

<sup>114</sup> См.: *Истон Д.* Системный анализ политической жизни (1965) // Политология : хрестоматия / сост. проф. М. А. Василик, доц. М. С. Вершинин. М. : Гардарики, 2000. С. 319–331.

<sup>115</sup> См.: *Chabot J.-L.* Introduction a la politique. P. : Presses universitaires de France, 1991.

распространенной, по версии Ж.-Л. Шабо, является демократическая легитимность – неотъемлемая часть европейской культуры, основанная на учете воли большинства, свободе личности и слова, коллегиальных решениях. Технократическая легитимность понимается им как степень профессионализма и компетентности управляющих. Идеологическую же легитимность Ж.-Л. Шабо связывает с функционированием политических режимов в бывших социалистических странах и исламских государствах. Онтологическая легитимность приобретает философский оттенок. В данном случае «речь идет о выявлении соответствия политической власти объективному порядку, вписанному в человеческую и социальную действительность, продолжении порядка, установленного в космической внечеловеческой действительности»<sup>116</sup>, т. е. человек призван принимать порядок как норму бытия. Такая трактовка приводит к проблемам космоса и хаоса, власти и анархии.

Существенный вклад в разработку концепции легитимности внес С. М. Липсет. Этот вклад заключается в том, что он выявил роль и значение легитимности в процессе поддержания стабильности политической системы. Липсет рассматривает политическую легитимность как «качество политической системы, как ее способность поддерживать веру населения и социальных групп в то, что существующие политические институты наиболее соответствуют данному обществу»<sup>117</sup>.

Легитимность – политический «капитал, основанный на вере и признании, это односторонняя покорность, – подчеркивает П. Бурдьё, – но бюрократической власти никогда, даже при поддержке научных авторитетов, не удастся достичь полного господства и добиться абсолютного права формировать и навязывать легитимное видение социальной реальности»<sup>118</sup>. П. Бурдьё считал, что легитимная власть «есть власть, которую тот, кто ей подчиняет-

---

<sup>116</sup> Шабо Ж.-Л. Государственная власть : конституционные пределы и порядок осуществления // Полис. 1993. С. 160.

<sup>117</sup> Цит. по: Филиппов А. Ф. Политическая социология. Фундаментальные проблемы и основные понятия // Полития. 2002. № 2. С. 104.

<sup>118</sup> Бурдьё П. Социология политики. М. : Socio-Logos, 1993. С. 148.

ся, дает тому, кто ее осуществляет»<sup>119</sup>. Это своего рода кредит, которым один человек наделяет другого, который один человек вверяет другому, вкладывая в него свое доверие. П. Бурдьё отмечал, что главным в политической игре является не только монополия использования объективированных ресурсов политической власти, но и монополия производства и распространения политических представлений и мнений<sup>120</sup>. Ученый выявил, что «взаимодействие власти и общества в пространстве коммуникации представляет собой символическое действие (политическую коммуникацию), направленное на установление легитимного согласия путем обоснования участником коммуникации своей позиции в терминах общепринятых ценностных ориентиров и правил»<sup>121</sup>.

Проблему легитимации власти Ю. Хабермас рассматривает через социальную интеграцию, достигаемую посредством неких ценностей и норм, разделяемых большинством в обществе и охраняемых властью. По его мнению, легитимность относится к «области поддержания и сохранения социальной интеграции, нормативно определенной идентичности общества и служит тому, чтобы удовлетворить эти притязания, т. е. показать, почему существующие институты достойны и правомочны осуществлять законную власть таким образом, чтобы реализовались основополагающие для идентичности общества ценности»<sup>122</sup>. По Ю. Хабермасу, нормы легитимны, когда удовлетворяют критериям коммуникативной рациональности, т. е. заслуживают свободного признания со стороны каждого члена правового сообщества<sup>123</sup>. Согласие (т. е. легитимацию) невозможно навязать другому человеку с помощью манипуляции, путем внешнего явного воздействия. Легитимация достигается именно в процессе коммуникативного действия, речевого акта, если человек занял утвердительную позицию по отношению к притязанию на значимость.

---

<sup>119</sup> Бурдьё П. Социология политики. С. 37.

<sup>120</sup> См.: Там же.

<sup>121</sup> Там же.

<sup>122</sup> Habermas J. Legitimation problem in the modern society // Communication and evolution of society. В. : Всаcon Press, 1979. Р. 183.

<sup>123</sup> См.: Хабермас Ю. Отношения между системой и жизненным миром в условиях позднего капитализма // Thesis. Весна. 1993. Т. 1, вып. 2. С. 125.



Н. Луман определяет легитимность как возможность принимать какое-либо решение в рамках определенной толерантности. Легитимным с социальной точки зрения будет то решение, которое принимается без критики. «Государство, – отмечает Н. Луман, – принято отождествлять с народом, территорией и монополией на насилие. Решающим здесь является различие между легитимным и нелегитимным насилием – так при отсутствии второго нельзя было бы идентифицировать первое»<sup>124</sup>. Н. Луман рассматривает коммуникативную теорию, которая анализирует проблемы легитимации с оглядкой на дискурсивное разрешение нормативных притязаний на значимость<sup>125</sup>.

М. Фуко, видный представитель постструктурализма, пишет, что «обоснование новых структур власти проходит под знаком идеи о добродетели как государственном деле („слияния воедино законов Государства и законов сердца“), где право воцаряется с помощью неумолимой силы „верховенства добра“, оправдывающего становление жесткого дисциплинарного порядка»<sup>126</sup>. В силу этого все формы легитимации власти, сфера политики в целом рассматриваются в качестве поверхностных проявлений конкретного режима власти-знания. Именно такой режим является определяющей формой существования конкретного общества. М. Фуко также подчеркивает роль интеллектуалов в условиях трансформации политического общества, отмечая увеличение их активности в Западной Европе в 1960–1970-х гг. «В то же время, – отмечает он, – правящие силы не замедлили выработать ряд контрмер по обеспечению собственной легитимности, породив новые конфигурации репрессивных институтов, которые обеспечили безопасность собственного информационного пространства и легитимационных практик»<sup>127</sup>.

Американский политолог М. Ст. Везерфорд выделяет два уровня легитимности: микро- и макроуровень. Легитимность на макро-

<sup>124</sup> Луман Н. Власть / пер. с нем. А. Ю. Антоновского. М. : Праксис, 2001. С. 95.

<sup>125</sup> См.: Habermas J., Luhmann N. Theorie der Gesellschaft. P. 293.

<sup>126</sup> Фуко М. История безумия в классическую эпоху. СПб. : Изд-во «Университет. кн.», 1997. С. 127.

<sup>127</sup> Фуко М. Интеллектуалы и власть : Избранные политические статьи, выступления, интервью. М. : Праксис, 2005. Ч. 2. С. 7–40.

уровне обеспечивается эффективностью власти и ее справедливостью в глазах людей, а легитимность на микроуровне оценивается активностью гражданской позиции масс и ее уверенностью в том, что политическая система учитывает интересы и пожелания граждан<sup>128</sup>.

Наш современник американский политолог Д. Хелд предпринял попытку модифицировать веберовскую триаду легитимности и, увеличив конструкцию, выделил семь вариантов легитимации власти, а именно: согласие под угрозой насилия (авторитарная легитимность, где поддержка граждан исходит из их опасения за свою безопасность); легитимность в силу традиции; согласие в силу апатии и политического отчуждения, что свидетельствует о безразличии граждан к существующему политическому режиму и его институтам; прагматическое подчинение (ради личной выгоды); инструментальная легитимность (общее благо); нормативное согласие (политико-правовые принципы); идеальное нормативное согласие<sup>129</sup>.

Д. Хелд считает подлинной легитимностью только два последних типа, когда большинство граждан данного государства полностью поддерживают действующую власть, а она сама воспринимается как соответствующая принятым в обществе нормам. Также он обращает внимание на бурный технологический рост средств глобальной коммуникации, что дает новые основания для легитимации власти<sup>130</sup>.

Существенный разброс мнений в трактовке сущности легитимности характерен и для российской политической науки. Так, О. Ф. Шабров также связывает легитимность политической власти с ее эффективностью, где понятие легитимности, отражающее отношение к власти, становится конструктивным подспорьем в диагностике ее эффективности<sup>131</sup>; В. А. Ачкасов рассматривает

---

<sup>128</sup> См.: *Weatherford M. St. Measuring political legitimacy / American Political Science Review*. 1992. Vol. 86. P. 149–166.

<sup>129</sup> См.: *Held D. Models of Democracy*. Stanford : Stanford University Press, 1990.

<sup>130</sup> См.: *Хелд Д. Глобальные трансформации*. М. : Праксис, 2004. С. 403–423.

<sup>131</sup> См.: *Шабров О. Ф. Политическое управление : проблема стабильности и развития*. М. : Интеллект, 1997. С. 141–147.

легитимность как проявление поддержки со стороны населения<sup>132</sup>; Н. А. Баранов считает, что «власть легитимна в том случае, если „управляемые“ признают за ней право управлять»<sup>133</sup>; М. В. Ильин и А. Ю. Мельвиль подчеркивают, что «при любых трактовках легитимности ключевое значение приобретает вера в право того и иного политического актора на властвование»<sup>134</sup>; К. С. Гаджиев определяет политическую легитимизацию как «признание по меньшей мере большинством членов общества правомерности господства политического режима, действующего в данный конкретный момент»<sup>135</sup>. Такого определения политической легитимизации придерживаются и некоторые российские специалисты<sup>136</sup>.

Российские ученые в целом рассматривают легитимность с небольшими вариациями как проявление поддержки и доверия<sup>137</sup>, лояльности, понятой как толерантность<sup>138</sup>, основание для оправдания политического господства<sup>139</sup> и т. д.

Спецификой российского политического понимания легитимности, как отмечает Г. А. Белов, является единоправство, авторитарное начало; народоправство и соборное, общинно-

---

<sup>132</sup> См.: Ачкасов В. А. Легитимизация власти в постсоциалистическом российском обществе. М. : Аспект-Пресс, 1996. С. 5.

<sup>133</sup> Баранов Н. А. Эволюция современной российской демократии : тенденции и перспективы. СПб. : Балт. гос. техн. ун-т, 2008. С. 51.

<sup>134</sup> Ильин М. В., Мельвиль А. Ю. Власть // Полис. 1997. № 6. С. 160.

<sup>135</sup> Гаджиев К. С. Введение в политическую науку. М. : Логос, 1999. С. 151.

<sup>136</sup> См.: Большаков А. А. Легальность и легитимность власти в политической идеологии и практике Древнерусского государства // Вестн. Моск. гос. ун-та. 2001. № 2. С. 70. (Сер. 12. Политические науки); Бирюков С. В. Легитимизация статуса региональной политической власти // Вестн. Моск. гос. ун-та. 1997. № 4. С. 77. (Сер. 18. Социология и политология); Фетисов А. С. Политическая власть : проблемы легитимности // Социал.-полит. журн. 1995. № 3. С. 101.

<sup>137</sup> См.: Катасонов А. В. Методологические аспекты проблемы легитимности политического господства в социологической модели Макса Вебера // Вестн. Моск. гос. ун-та. 1998. № 1. С. 34. (Сер. 18. Социология и политология).

<sup>138</sup> См.: Лазарев М. В. Политическая лояльность // Социально-гуманитарные знания. 2003. № 5. С. 263–273.

<sup>139</sup> См.: Панарин А. С., Василенко И. С. Политология : общий курс. М. : «Логос», 2003. С. 62.

демократическое начало<sup>140</sup>. В России традиционно принято персонифицировать власть и видеть в действующем правителе залог стабильности и эффективности политического режима. Это объясняется особенностями характера российской цивилизации, которыми часто пытаются пренебречь новоявленные реформаторы. Отказ от «почвенной» составляющей российской цивилизации сулит власти серьезные проблемы, связанные с ее легитимацией. Если в российском обществе происходит разочарование людей в деятельности властной личности, ее рейтинги стремительно падают. Эта тенденция сохранялась как в царской, так и в советской, и в постсоветской России.

Разделяя точку зрения В. А. Ачкасова, мы также определяем легитимность как проявление поддержки со стороны населения, основанной на согласии с властью на базе предлагаемых ею и разделяемых обществом ценностей на конкретном историческом этапе развития.

К наиболее общим принципам политической легитимности обычно относят «соответствие политического порядка глубинным народным представлениям и верованиям о порядке подчинения; взаимное оправдание власти и общества; эффективность порядка с точки зрения роста численности населения, экономического благосостояния и безопасности; соответствие порядка подчинения основным международным принципам строения определенного общественного порядка»<sup>141</sup>.

Таким образом, принципы легитимности формируют суть власти и политического режима. Исходя из принципов легитимности, можно сформулировать и ее функции. Главная и по сути единственная функция ориентирована на обеспечение согласия в обществе по поводу существующего режима, его законности, оправдания, участия масс в поддержке, создании условий по повышению и поддержанию авторитета власти. Эта функция ориентирована также на создание системы взаимоотношений между

---

<sup>140</sup> См.: Легальность и легитимность власти («Круглый стол» в МГУ) // Полис. 1994. № 2. С. 189.

<sup>141</sup> Дибиров А. – Н. З. Теория политической легитимности : курс лекций. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. С. 31.

обществом и властью, способной держать в повиновении народ при его согласии с действующей властью и поддержке ее.

Легитимность как категория политической науки обладает рядом устойчивых признаков, проявляемых как на институциональном, так и на содержательном уровне эффективности функционирования политической власти.

Институциональные признаки проявляются во временном измерении, т.е. продолжительности существования данной власти, устойчивости государственного строя, стабильности политического режима и социально-экономических структур.

На уровне эффективности легитимность политической власти проявляется в том, как успешно продвигается социально-экономическое развитие страны и насколько оно бескризисно, как высоки показатели исполняемости законов, распоряжений центральной власти, насколько эффективна власть по вертикали «центр – субъекты», насколько граждане вовлечены в управленческие процессы, насколько успешен внешнеполитический курс, как часто власть прибегает к силовым методам для утверждения своих позиций и т.д.

В качестве одного из важных факторов легитимности политической власти применительно к постсоветской России Н. А. Баранов считает «признание „мировым сообществом“, „цивилизованными странами“ того порядка, который отличается распространением либеральных ценностей, демократических институтов и рыночной экономики. Поддержка западными странами такого курса воспринималась большинством россиян как необходимое условие дальнейшего успешного развития»<sup>142</sup>.

Политическая власть обычно завоевывает легитимность идеологическими и экономическими средствами. В традиционных и авторитарных обществах она достигается преимущественно средствами идеологического воздействия. Так, в традиционных обществах на первый план в качестве инструмента легитимации выходит религия, которая обосновывает божественное право монархов на власть, обеспечивает признание власти со стороны населения. В авторитарных обществах определяющую роль в леги-

---

<sup>142</sup> Баранов Н. А. Эволюция современной российской демократии. С. 52.

тимации власти играет политическая, социально-экономическая идеология. В таких обществах власть для легитимации режима активно использует демократическую фразеологию, но «подобные режимы со временем утрачивают легитимность по мере того, как делается тот или иной выбор, не исполняются обещания, развивается фрустрация»<sup>143</sup>.

Давно отмечено, что ни одна власть не сможет долго продержаться только на идеологии и насилии. Эта позиция ярко проиллюстрирована на примере стран социалистического блока Восточной Европы, где со временем «коммунистическая идеология стала главным препятствием для экономического роста, лишая режим способности легитимировать себя с помощью экономических свершений. Марксизм-ленинизм в коммунистических государствах поначалу обеспечивал идеологическую легитимность, но по мере ослабления этого эффекта он же не дал развиваться легитимности, базирующейся на экономических достижениях»<sup>144</sup>.

Для таких режимов, в отличие от демократических, большой проблемой является отсутствие легитимных механизмов обновления органов государственной власти. В демократических же обществах политическая система обновляется на основе периодически проводимых открытых выборов, где на основе свободной конкуренции и предпочтений электората происходит смена власти.

Легитимность – величина не постоянная, в зависимости от проводимого властью политического, социально-экономического, внешнеполитического курса она меняет свой характер, повышает или понижается степень поддержки власти со стороны граждан. В таких случаях приходится говорить о кризисе власти или ее делегитимации, которая выражается в снижении уровня поддержки власти со стороны населения. В таком случае роль и функции власти в обществе могут кардинально меняться, не исключая возможности смены самой политической власти. Точно определить абсолютные показатели делегитимации политической власти невозможно, поскольку это явление, хотя, по сути, и универсальное,

---

<sup>143</sup> Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / пер. с англ. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. С. 60.

<sup>144</sup> Там же. С. 59.

но в каждом обществе имеет свои специфические особенности. Очевидно одно – делегитимация является следствием системного кризиса в обществе. Она связана с дестабилизацией в политических, социально-экономических сферах, которые могут произойти в том числе под воздействием внешнего вмешательства в дела суверенного государства.

В целом в политологической литературе в определении причин делегитимизации существуют два подхода. Некоторые ученые это явление связывают с дестабилизацией самой политической власти и в качестве возможных критериев называют такие факторы, как отсутствие структурных изменений в политической системе с учетом изменившихся условий, снижение экономического потенциала режима, нарушение баланса в распределении функций между ветвями власти и среди элиты<sup>145</sup>.

Другой подход можно назвать ситуативным. Сторонники данного подхода главную причину делегитимизации связывают с социально-культурными особенностями общества, ролью в нем традиций и устойчивых черт в поведении населения. Как отмечал Л. С. Франк, «всякий строй возникает из веры в него и держится до тех пор, пока хотя бы в меньшинстве его участников сохраняется эта вера, пока есть хотя бы относительно небольшое число „праведников“ (в субъективном смысле этого слова), которые бескорыстно в него веруют и самоотверженно ему служат»<sup>146</sup>.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод, что в качестве основного индикатора делегитимизации политической власти выступает уровень политического протеста населения. Первоначально протест может выражаться в виде абсентеизма, снижении показателей на выборах, референдумах и т. д., которые свидетельствуют о низком уровне легитимности. За этими проявлениями может последовать активная фаза протеста, направленная на свер-

---

<sup>145</sup> См.: Мельвиль А. Ю. Демократический транзит в России – существенная неопределенность процесса и его результата // Космополис. М. : Полис, 2000. С. 351.

<sup>146</sup> Франк Л. С. Из размышлений о русской революции // Новый мир. 1990. № 4. С. 218–219.

жение существующей власти с последующим распадом политического режима.

Радикализации протестного движения и усилению антипатии к власти способствуют такие факторы, как снижение созидательного потенциала государства, нехватка ресурсов, активизация оппозиционных сил, плохо налаженная система обратной связи с обществом, резкое снижение уровня жизни, рост преступности, коррупции, казнокрадства и т. д.

Таким образом, причинами делегитимизации политической власти выступают усиливающиеся противоречия между ценностями общества и интересами властвующей элиты, идеями демократии и социально-политической и экономической практикой, стремление властей решить проблемы силовыми методами, пренебрежение интересами народа, нарастание бюрократизации и коррумпированности, отсутствие внутреннего согласия между ветвями власти, проявление национализма, этнического сепаратизма в многонациональных государствах. Делегитимацию политической власти усиливают скептицизм и недовольство значительной части населения деятельностью власти, политических элит и партий, представляющих интересы конкретных групп, неравенство доступа к политической информации, рекламе, финансам и правосудию, а также слабость самой власти, ее неэффективность. Как считает Ю. Хабермас, легитимационный кризис можно предсказать тогда, когда систематически производятся ожидания, которые не могут быть удовлетворены при помощи уже имеющихся ценностей<sup>147</sup>.

Можно выделить несколько источников легитимации власти.

Одним из главных источников легитимации выступает *участие масс в управлении государством*. Вовлечение граждан в процесс управления создает у них ощущение причастности к принимаемым властью решениям, позволяет им чувствовать себя участниками политической жизни, проникнуться ответственностью за дела в обществе. Демократические режимы построены на участии масс в управлении государством, и поэтому

---

<sup>147</sup> См.: Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма. М. : Праксис, 2010. С. 122.



они, по сравнению с другими режимами, обладают максимальной легитимностью. Следовательно, неспособность и нежелание системы привлечь людей и обеспечить их широкое участие в социально-политической жизни общества подрывают ее легитимность.

В качестве другого источника легитимации политической власти выступает *технократическая легитимация*. Она непосредственно связана с управленческой деятельностью власти. Рационализируя административную, экономическую, военную, образовательную и тому подобные виды деятельности, власть создает прочные предпосылки для собственной легитимации. В данном случае степень ее легитимности напрямую будет зависеть от эффективности и результатов проделанной работы, целью которой является установление стабильности в обществе и создание условий для успешного всемерного развития.

Экономические, политические кризисы, неудачи при проведении реформ, затянувшийся процесс выхода страны из кризиса способны снижать легитимность власти и делегитимизировать ее. С другой стороны, в новейшей истории имеется немало положительных примеров, когда власть благодаря удачно проведенным реформам добивалась легитимности, например, как это было во второй половине XX в. в Германии, Японии, Тайване, Южной Корее, Сингапуре.

Непопулярным, но немаловажным источником легитимации политической власти выступает *принуждение*. Все политические режимы в той или иной степени опираются на принуждение. Формы его проявления, степень распространения и использования разнятся в зависимости от характера политического режима. Принуждение может проявляться в самых различных формах, например, таких как ограничение прав и свобод личности, ограничение права граждан на получение объективной информации, ограничение права или запрет свободы выступлений, манифестаций, создания организаций и объединений. Снижение уровня легитимности обычно сопровождается усилением принуждения. Прибегая к силе как к последнему аргументу в диалоге с обществом, власть еще пытается сохранить свои позиции и повысить уровень собственной

легитимности. Опыт тоталитарных и авторитарных режимов показывает, что стремление к удержанию власти при опоре только на силу обречено на провал. Силой можно обеспечить легитимность только на определенное время и только при определенных обстоятельствах, например, в случае войны, глобальных катастроф. Постоянное использование силы повышает напряжение внутри самой политической системы и ускоряет процесс ее распада.

Таким образом, кризис легитимности может быть преодолен с помощью восстановления приемлемого уровня баланса между различными ветвями власти, налаживания постоянной связи с населением с целью проведения разъяснительной работы относительно планов правительства, совершенствования законодательства с учетом традиций и интересов общества, соблюдения прав и свобод личности, повышения уровня политической и правовой культуры населения, налаживания системы контроля над органами власти со стороны общества, решения всех проблем на основе права и т. д.

Анализируя проблему легитимности власти, отметим близкие этому явлению концепты, их различия и взаимосвязь друг с другом. Понятие «легальность» часто путают с понятием «легитимность», в то время как они несут разное смысловое значение, хотя и тесно связаны между собой и в определенных условиях могут совпадать. Под легальностью власти подразумевается «политический порядок, опирающийся на законное право, подкрепленное соответствующими рационально оправданными санкциями»<sup>148</sup>. Также выделим понятия «легализация» и «легитимация», которые являются производными от вышеназванных. Эти понятия акцентируют внимание на деятельностной, поведенческой стороне. Легализацией называется процесс превращения незаконного в законное, согласно М. Веберу, переход харизматической, традиционной власти в легально-рациональную<sup>149</sup>, а легитимацией, как

<sup>148</sup> Политическая наука : словарь-справочник / авт. и сост. д-р полит. наук, проф. И. И. Санжаревский [Электронный ресурс]. URL: <http://glos.virmk.ru/> (дата обращения: 02.09.2014).

<sup>149</sup> См.: Социологический энциклопедический словарь : на рус., англ., нем., франц. и чеш. языках / редактор-координатор акад. РАН Г. В. Осипов. М. : Изд-во НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА М), 2000. С. 156.

уже отмечалось выше, именуется установление, управление легитимностью. Все эти понятия при своих существенных отличиях часто являются взаимодополняющими, существующими в одной связке: власть может быть легальной и легитимной, что характеризует эффективную власть, но в то же время – легальной (так как она избирается в соответствии с законом), но нелегитимной, что может вызвать кризис легитимности власти, существенно пошатнуть позиции власти. Таким образом, легитимность – понятие оценочное, оно несет на себе печать морально-этического характера, а легальность подразумевает законность власти и характеризует ее юридические основы.

Говоря о легитимности власти, важно отметить субъектов ее формирования, которыми могут быть граждане той или иной страны, государство, политические структуры (например, партия), другие дружественные государства, международные организации. Конечно, важнейшим субъектом формирования легитимности является население страны, что выражается в поддержке режима, даже если он не является эффективным. Но в последнее время еще одним серьезным элементом в структуре легитимации стала степень поддержки правящего режима властными элитами и государственной службой: хорошие отношения власти с ними способны поддерживать легитимность на должном уровне и быть залогом ее стабильности, что характерно для функционирования российской власти. Элиты, в руках которых сосредоточены серьезные финансовые, экономические, политические и другие ресурсы, способны как усиливать власть, так и способствовать ее понижению, разложению.

На современном этапе актуально говорить о таком явлении, как управление легитимностью, т.е. сознательное усиление, повышение легитимности самой же властью. Это может выражаться в принятии гуманных законов, поправок, осуществлении коммуникации с гражданами, например, в рамках «прямых линий», действиях через СМИ (публикации, комментарии, PR-кампании по продвижению позитивного имиджа лидеров власти и т.д.), при помощи, выражаясь языком Ж. Бодрийяра, различных симулякров в пространстве гиперреальности (виртуальный мир и глобальные

информационные потоки)<sup>150</sup>. Все это характерно для эпохи постдемократии, которую американский политолог К. Крауч определяет как «систему, в которой политики замыкаются в своем собственном мире, поддерживая связь с обществом при помощи манипулятивных техник, основанных на рекламе и маркетинговых исследованиях, в то время как все формы, характерные для здоровых демократий, казалось, остаются на месте»<sup>151</sup>. Постдемократия переняла от своей предшественницы (демократии) основные ее черты, а именно: свободные, публичные дебаты, права человека, относительную прозрачность государства. Автор также подчеркивает роль элит и состоятельных групп, которые концентрируются вокруг властных центров. Такую организацию общества К. Крауч вслед за Ж. Бодрийяром именует также симулякр-демократией, где акцент делается на фальсификационных, манипулятивных техниках, особенно в период выборов. Все это еще раз подтверждает выдвинутый нами тезис об управлении легитимностью, о создании искусственной легитимности, говоря языком постмодернистов, симулякр-легитимности с манипуляционным оттенком.

Вышесказанное позволяет говорить об изменении характера легитимности и легитимации в условиях перехода от индустриального к постиндустриальному обществу. Постиндустриализм продиктовал новые качественные характеристики процесса легитимации как сложного многоаспектного явления. Новые коммуникативные, информационные, технологические ресурсы позволяют управлять, проектировать, порой искусственно корректировать легитимность.

Таким образом, подводя итоги данного подраздела, отметим, что *легитимность мы определяем как проявление поддержки со стороны населения, основанной на согласии с властью на базе предлагаемых ею и разделяемых обществом ценностей на конкретном историческом этапе развития.*

Необходимо отметить, что абсолютно легитимных режимов в мире не существует. Легитимность не тождественна единодушию

---

<sup>150</sup> См.: Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляция. Тула : «Тульский полиграфист», 2013. С. 152.

<sup>151</sup> Крауч К. Постдемократия. М. : Высш. шк. экономики, 2010. С. 37.

граждан в одобрении режима, поскольку разные индивиды далеко не одинаково оценивают авторитет политической власти. Как правило, в любом обществе существуют протестные субкультуры, апатичные слои, которые индифферентно относятся к политике и власти в целом.

Таким образом, власть теряет легитимность, если проводимая ею экономическая политика недостаточно эффективна; органы власти и политическая элита замешаны в коррупционных скандалах; происходит частое нарушение законов в обществе; применяется неоправданное насилие по отношению к гражданам; исчерпан идеологический ресурс. И власть может обеспечить свою легитимность: демократическими средствами, т. е. привлечением народных масс к управленческому процессу; средствами идеологического воздействия; путем технократической легитимации, т. е. оптимизацией управленческих структур и повышением эффективности их деятельности; принуждением.

### **3.2. Проблемы легитимности политической власти в современной России**

По данным исследования, проведенного ВЦИОМ в августе 2014 г., деятельность Президента РФ в целом одобряли 85,6 % из числа опрошенных (для сравнения, в июле 2014 г. этот показатель равнялся 88,1 %), Правительства РФ – 64% (62,1 %), Председателя Правительства РФ – 69,3 % (70,9 %), Совета Федерации РФ – 48 % (46 %), Государственной думы РФ – 49 % (48 %)<sup>152</sup>.

Как видно из социологических данных, политическая власть в России пользуется достаточно высокой степенью доверия. Но эта поддержка не обеспечивает системную легитимность, ибо «она утратила всеобщий характер и наталкивается на легитимность иной природы, сосуществующую с ней в рамках одного социально-политического пространства»<sup>153</sup>. Сегодняшний высокий уро-

---

<sup>152</sup> См.: ВЦИОМ : Одобрение деятельности государственных институтов [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=172> (дата обращения: 02.09.2014).

<sup>153</sup> Бляхер Л. Е., Огурцова Т. Л. Приключения легитимности власти в России, или Воссоздание презумпции виновности // Полис. 2006. № 3. С. 53–54.

вень внешней легитимности достигнут не благодаря реализации успешного внутривластного, эффективного экономического курса, а возникает на волне патриотизма, попытки России возродить себя в статусе мировой державы и является следствием сложившихся внешнеполитических, геополитических и внутривластных факторов, что впоследствии может негативно повлиять на уровень легитимности политической власти в России.

Легитимность российской политической власти структурно деформирована. Ее проблемы определяются как фундаментальными явлениями, такими как персонификация власти, ее моноцентричность, отсутствие стратегического планирования социально-политического и экономического развития, «отрыв» государства от общества, подрыв доверия государства к самому себе, коррупция, традиции патернализма, деятельность оппозиционеров, бюрократизация государства, отсутствие у правящей элиты реальных стремлений к модернизации, а также процедурным вопросам, требующим безотлагательного решения. В данном контексте справедливой представляется точка зрения А. В. Скиперских, который отмечает, что «в современной российской политической практике чувствуется высокая степень ориентации на традицию, что активизирует и традиционалистический, консервативный дискурс, специализирующийся на охране и легитимации особого уникального пути России»<sup>154</sup>.

Главным легитимирующим элементом в структуре легитимации в современной России выступает личностный компонент. За всю постсоветскую эпоху другие легитимирующие компоненты, такие как идеологический, структурный, не получили развития, и их ценность и значение не были осознаны и усвоены гражданами страны.

Политическая власть в России носит явно персонифицированный характер. Это явление имеет глубокие исторические корни и определяется политической культурой общества, которая непосредственным образом влияет на процесс формирования органов государственной власти, легитимность политической власти, определяет природу политического режима страны.

---

<sup>154</sup> Скиперских А. В. Инновационный дискурс российской политики // Politbook. 2014. № 1. С. 167.

Промежуточное географическое положение России между Европой и Азией позволяет определить природу российской политической культуры как дуалистичную, выражающуюся во взаимодействии, иногда и в противоборстве двух социокультурных начал. В силу природно-климатических условий и особенностей социокультурного и политического развития в России доминирующим было начало, основу которого составляли такие ценности, как коллективизм, соборность, справедливость, идея равенства. Это начало характеризуется приверженностью патриархальным традициям. Другое начало – европейское – содержало ценности свободы, индивидуализма, прав человека, плюрализма и т. д. Взаимодействие этих двух социокультурных начал на российской почве не всегда было бесконфликтным и часто порождало в обществе двойственность, противоречивость.

Высокая степень концентрации и централизации власти в России объяснялась необходимостью освоения обширных политически, социально-экономически, культурно фрагментированных просторов в условиях неразвитости материальной, технологической и коммуникационной инфраструктуры. В таком случае управлять огромным многонациональным пространством можно было лишь с помощью сильной, централизованной политической власти. К тому же выполнение задач геополитической стратегии русских царей предполагало концентрацию всех ресурсов государства, включая и политические. В связи с этими обстоятельствами политические факторы, такие как воля правителя, сильное государство, разветвленный бюрократический аппарат, развитая репрессивная система, стали доминирующими в процессе развития российской государственности. Вместо демократизации общества, привлечения народа к управлению делами государства, что являлось неотъемлемой частью социально-политической практики стран Европы, в России, наоборот, начинали преобладать тенденции монополизации власти с приданием ей характера сакральности.

В России также не получили широкого распространения такие естественно-исторические механизмы социальной революции, как индивидуализированные экономические интересы, собствен-

ность, конкуренция, рынок, ставшие основой для зарождения зрелого гражданского общества на Западе.

Критерием дифференциации интересов и статусов в России исторически выступали не экономические показатели и достижения, а отношение субъекта к политической власти, принадлежность к классу управляющих, его место в иерархии властей. Обладание или необладание властью определяло социальную структуру общества, где выделялись господствующий класс, монополю распоряжающийся властью и обладающий привилегиями, исключительными правами на управление и собственность, и зависимое население, лишенное экономических, социальных и политических прав.

Отсутствие в обществе свободного индивида, политическое, социально-экономическое бесправие населения, концентрация власти в одних руках в России породили особый тип политической культуры. По оценке Г. П. Федотова, становление такого типа политической культуры стало возможным вследствие отказа русского народа от собственной свободы во имя национально-государственного могущества<sup>155</sup>, хотя в мировой истории немало примеров, показывающих, что достижение могущества и процветание государства возможны через вовлечение граждан в общенациональный созидательный экономический, социально-политический процесс, а не путем исключения из него собственного народа.

Российский выбор «национального могущества» сформировал в психологии народа тип политической культуры, где «отношение к политической системе в целом является пассивным»<sup>156</sup>. При такой системе народ, не вовлеченный в политический процесс, прежде всего ориентируется на власть и результаты ее деятельности и легко становится объектом постоянного манипулирования со стороны власти.

Обращает на себя внимание также традиционная аморфность общественной структуры и системы социальных связей. Рос-

---

<sup>155</sup> См.: Федотов Г. П. Судьба и грехи России : Избр. ст. по философии русской истории и культуры : в 2 т. СПб. : Изд-во София, 1992. Т. 2. С. 284.

<sup>156</sup> Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Полис. 1992. № 4. С. 122.



сийское общество всегда походило более на конгломерат, чем на стройную систему, в которой четко определены групповые интересы, права, обязанности по отношению к обществу и государству. «В результате многовековой политики государственного патернализма в широких слоях российского общества сформировалось устойчивое персонифицированное восприятие власти, отношение к ней сквозь призму политических лидеров, а не политических институтов»<sup>157</sup>. Подобный способ влияния власти на общество привел к таким негативным проявлениям, как неразвитость демократической политической культуры и гражданского общества, пассивность со стороны населения в выражении своей политической позиции и отсутствие у него веры в возможность влияния на политическую власть. Под влиянием вышеперечисленных факторов в общественном сознании сформировалась устойчивая патерналистская культура.

Пассивность, проявляемая со стороны российского общества в отношении политической власти, неоднократно становилась предметом обсуждения и в работах русских мыслителей. Например, по этому поводу П. Я. Чаадаев отмечал: «Установленная власть всегда для нас священна. Русский народ ничего другого никогда и не способен усматривать во власти, кроме родительского авторитета, применяемого с большей или меньшей суровостью, и только. Всякий государь, каков бы он ни был, для него – батюшка. Мы не говорим, например, я имею право сделать то-то и то-то, мы говорим: это разрешено, а это не разрешено. В нашем представлении не закон карает провинившегося гражданина, а отец наказывает непослушного ребенка. Мы с радостью расточаем права отцовства по отношению ко всему, от которого зависим. Идея законности, идея права для русского народа бессмыслица...»<sup>158</sup>

Легитимность политической власти, основанная на патернализме, оперирует к устойчивым образцам политического поведения. По справедливому замечанию Ж.-Л. Шабо, такая легитимность носит онтологический характер, т.е. предполагает

---

<sup>157</sup> Руденкин В. Н. Гражданское общество в России : история и современность. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2002. С. 80.

<sup>158</sup> Чаадаев П. Я. Статьи и письма. М. : Современник, 1989. С. 204.

соответствие принципов власти «объективному порядку, вписанному в человеческую и социальную действительность, в продолжение порядка, установленного в космической внечеловеческой действительности»<sup>159</sup>. Такой тип легитимности исключает возможность контроля над властью со стороны общества. Представляется, что российский вариант легитимности политической власти соответствует предложенному Ж.-Л. Шабо типу, в рамках которого возможность контроля над властью и противостояния ей заменяются идеей патернализма, содержащего мысль о соответствии существующего политического порядка глубинному порядку действительности, который человек ощущает врожденно. В данном случае власть должна постоянно проявлять и демонстрировать заботу о гражданах, а они сами занимают пассивную позицию. Благодаря всевозможным коммуникационным каналам у населения эта забота ассоциируется с именем первого лица в государстве.

«Если самодержавная легитимность носила прежде всего са-кральный характер, то современный „правильный“ российский президент – своеобразное олицетворение народного суверенитета, „конечная инстанция“, главный народный заступник перед лицом сильных мира сего, в том числе других, в народной традиции отнюдь не праведных и безгрешных, представителей власти. В качестве такого он получает народную санкцию, выражение доверия рядовых граждан, предпочтительно путем всеобщих выборов, на которых как бы напрямую заключает контракт с избирателями»<sup>160</sup>. Взамен от населения требуется «правильное» поведение и «правильное» голосование на выборах. Подобная практика выхолащивает сущность электорального процесса, еще больше ориентирует общество на поиски харизматического лидера.

---

<sup>159</sup> Шабо Ж.-Л. Основные типы легитимности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.democracy.ru/curious/democracy/legitimacy> (дата обращения: 02.09.2014).

<sup>160</sup> Холодковский К. Г. К вопросу о политической системе современной России // Электоральное пространство современной России. Политическая наука : ежегодник 2008 / гл. ред. А. И. Соловьев ; Российская ассоциация политической науки. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. С. 119.

Присущий российскому обществу патернализм затрудняет процесс становления активистской политической культуры, гражданского общества. На политической активности граждан негативно отражается привычка ожидания от верховной власти действия и вера в ее безграничные возможности осуществить изменения в общества. Однако патернализм нельзя рассматривать как фундаментальную, непреодолимую преграду на пути к становлению партнерских отношений между государством и обществом. В этом отношении примечателен опыт послевоенной Германии, где немецкий народ, преодолев все тяготы разрухи, поборол в себе чувство привязанности к вождю и встал на путь создания демократического общества. Примеры послевоенной Германии, Италии, Японии показывают, что политическая культура способна меняться и развиваться и, следовательно, чувство патернализма тоже не является предзаданной установкой и неотъемлемой чертой психологии народа.

Современная политическая жизнь России характеризуется усилением в ней авторитарных тенденций. К ее проявлениям можно отнести сужение политического поля, сокращение политической конкуренции, отсутствие условий для становления многопартийной системы, коррумпированность элиты, недоверие бизнеса государству, ревизию и устранение некоторых элементов прямой демократии. Объективно эти факторы усиливают патерналистские настроения и содействуют персонификации власти.

У России в начале 1990-х гг. был исторический шанс развития общества и государства по демократическому пути. Но ельцинский режим, установившийся на волне мощной народной поддержки и обладавший на начальном этапе высоким уровнем легитимности, впоследствии из-за просчетов в проведении реформ, принятия неэффективных решений, коррумпированности высших эшелонов власти потерял свою популярность. Расстрел Белого дома, чеченская война, кризис в экономике, масштабная коррупция стали дестабилизирующими факторами общественной жизни. При таком развитии событий делегитимация власти была неизбежной, и перед политической элитой встал вопрос сохранения власти. Благодаря подконтрольным СМИ, элита создавала

в обществе истеричный фон, например, много эфирного времени на центральных телеканалах отводилось освещению событий на Северном Кавказе, взрывов жилых домов, показу кинофильмов о жизни криминальных элементов. Результатом такой политики стало возникновение социального запроса на лидера харизматического типа, способного навести жесткий порядок в стране. На этом фоне произошла передача власти от Б. Н. Ельцина к В. В. Путину, которая предполагала сохранение прежнего социально-политического и экономического порядка.

«В этой ситуации перед преемником Ельцина открывались две альтернативы: согласиться с ролью, назначенной ему окружением Ельцина, и „освящать“ президентским именем осуществляемую другими лидерами деятельность по формированию стабильного социального контракта между обществом, бизнесом и властью, или стать „народным президентом“, сыграв на наличии в обществе альтернативных вариантов легитимации власти и незавершенности „либерального проекта“ передачи части приватизационной ренты населению»<sup>161</sup>. Дальнейшая практика показала, что В. В. Путин остановился на реализации второго варианта – «народного президента».

«Предложенный Б. Н. Ельциным на пост Президента РФ В. В. Путин был мало известен общественности. Молодой, энергичный, с незапятнанной репутацией, он сумел уловить настроения большинства россиян. Его обещания были просты и всем понятны: навести порядок в стране, закончить начатую предшественником „маленькую победоносную“ войну на территории собственного государства, завершить заявленные им реформы, возродить величие России, обеспечить гражданам достойную жизнь и т. п. Конкурируя на выборах с такими известными политиками, как Г. А. Зюганов, Г. А. Явлинский, В. В. Жириновский и др., он уже в первом туре набрал около 53% голосов избирателей»<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> Бляхер Л. Е., Огурцова Т. Л. Приключения легитимности власти в России, или Воссоздание презумпции виновности. С. 64.

<sup>162</sup> Административные реформы в России : история и современность / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Р. Н. Байгузина. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С. 518.

Предпринятые В. В. Путиным шаги были ориентированы на укрепление вертикали власти, равно как и режима личной власти. Этой цели были подчинены проводимые реформы, предусматривающие изменения в порядке формирования Совета Федерации, переход от смешанной системы к пропорциональной при выборах депутатов Государственной думы, отмену прямых выборов глав регионов и существенное сокращение их полномочий, введение федеральных округов и создание новой партии власти в лице «Единой России». В результате этих мероприятий произошла стабилизация власти. Однако необходимо отметить, что, несмотря на достаточную прочность действующего режима, он постепенно будет терять свою легитимность и, по справедливому замечанию Р. Роуза, «чем больше вклад Путина в обеспечение массовой поддержки существующего в России политического режима, тем выше вероятность потрясений после его ухода с этого поста»<sup>163</sup>.

Колоссальную роль в делегитимации политической власти в России играет такой фактор, как «отрыв» государства от общества, подрыв доверия государства к самому себе. Противопоставление властью себя обществу, игнорирование его требований, отказ от диалога с обществом, непонимание его глубинных потребностей – это далеко не полный перечень трудноразрешимых противоречий, которые исторически присущи процессу государственного строительства России. Эти факторы особенно усиливались в переломные периоды, когда остро ставился вопрос о необходимости модернизации страны.

Модернизацию в России власть всегда интерпретировала по-своему, в то же время очевидно, что для успешного проведения реформ требуется соблюдение определенных условий, поскольку реформы должны соответствовать социокультурным особенностям народа. Предлагаемые властью реформы во всех отраслях общественной жизни должны находиться в согласии с менталитетом, культурой, историческими традициями народа. Если нововведения не воспринимаются и не усваиваются большинством населения, а, наоборот, вызывают негативные эмоции, усиливают

---

<sup>163</sup> Rose R. The impact of president Putin on popular support for Russia's regime // Post-Soviet Affairs. 2007. Vol. 23. P. 97–117.

социальный дискомфорт, то это обычно приводит к росту его недовольства, а иногда и вспышкам агрессии, провоцирует активную часть населения к радикальным действиям и создает в обществе атмосферу ностальгии по прошлому, привычному укладу жизни. Успех реформ не в меньшей степени зависит от того, какая власть их проводит. Только власть с высоким уровнем легитимности способна понимать и согласовывать интересы различных групп, не допустить социокультурного раскола и тем самым уберечь общество от хаоса и энтропии.

Названные условия проведения реформ взаимосвязаны. Несоблюдение их ставит под сомнение успех реформаторской деятельности, а впоследствии и легитимность самой власти. Сказанное можно проиллюстрировать на примере России начала 90-х гг. прошлого столетия. Гарантом реформ выступал высокий рейтинг доверия к Б. Н. Ельцину, более того, реформы изначально не были лишены общественной поддержки. Так, согласно итогам опроса общественного мнения осенью 1991 г. около 47 % респондентов выразили готовность ради будущего процветания России и изобилия потребительских товаров терпеть на начальном этапе преобразований безработицу, рост цен, временное снижение уровня жизни. Лишь 17,8 % из числа опрошенных были настроены категорично против реформ правительства Е. Т. Гайдара<sup>164</sup>. Эти результаты свидетельствуют об усталости населения от массового дефицита потребительских товаров и услуг предшествующих лет, о нерешительности властей в проведении реформ в перестроечные годы и готовности народа довериться новой власти во имя будущего благополучия. Таким образом, высокая легитимность ельцинского режима предопределяла и высокую поддержку, оказываемую обществом правительству в проведении экономических реформ. Однако кредит доверия со стороны населения не был рационально использован: «рейтинг популярности Б. Ельцина постоянно падал, в начале 1996 г., согласно опросам общественного мнения, рейтинг едва составлял 3 % (по данным С. Лисовского 5 %, по другим сведениям – до 6 %, но не больше). Оппоненты Б. Ель-

---

<sup>164</sup> См.: Россия в 1991–1999 гг. / под ред. В. В. Калашникова. СПб. : Изд-во СПбГЭТУ «ЛЭТИ», 2006. С. 8.

цина открыто называли его „политическим трупом“. Тогдашняя партия власти – „Наш дом – Россия“ – на состоявшихся в декабре 1995 г. выборах в Государственную думу набрала всего 9,9 % отданных голосов»<sup>165</sup>.

В период с 1991 по 1999 г. российская власть стремительно теряла легитимность. Вплоть до выборов 2000 г. индекс доверия к органам власти находился на низком уровне. Главными причинами столь низкого рейтинга явились затянувшиеся неудачные экономические реформы, специфическая приватизация, резкое имущественное расслоение в обществе, усилившийся сепаратизм и борьба с ним, формирование новых органов государственной власти и бюрократизация системы управления.

На фоне резкого осложнения социально-экономической и внутриполитической ситуации успех В.В. Путина на президентских выборах был предопределен. Эта победа также была обусловлена соответствием В.В. Путина общественным настроениям, патерналистской надеждой большинства граждан на сильную и эффективную власть, способную справиться с хаосом, в который была погружена страна. Выбор в пользу В.В. Путина находился в полном соответствии с политическим сознанием россиян.

В.В. Путину удалось оправдать народные надежды и стать ключевым фактором стабильности политического режима. В общественном мнении декларируемая и проводимая им внутренняя и внешняя политика создала контраст с периодом 1990-х гг. Сторонники В.В. Путина к числу его достижений относят «восстановление на территории государства единого правового пространства, значительное расширение правовой базы за счет принятия целого ряда кодексов и других законов, преодоления разногласий между исполнительной и законодательной ветвями власти, рост ВВП, рост доходов населения, приближение размера пенсий к прожиточному уровню и т. п.»<sup>166</sup> Таким образом, улучшения в социальной и экономической жизни рассматриваются как

---

<sup>165</sup> Авченко В. А. Теория и практика политических манипуляций в современной России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.psyfactor.org/polman.htm> (дата обращения: 02.09.2014).

<sup>166</sup> Административные реформы в России : история и современность. С. 518.

главные достижения президента. Однако внушительный мандат доверия к центральной власти не привел к возрождению либеральных ценностей, напротив, проводимый политический курс на «завинчивание гаек», по данным социологических опросов, пользуется поддержкой большинства граждан. Так, по данным ВЦИОМ (на апрель 2014 г.) 71 % из числа опрошенных уверены, что для России важно достижение порядка, даже если ради этого потребуется пойти на некоторые нарушения демократических принципов. Интересно, что за последние 15 лет позиция респондентов по данному вопросу не изменилась (69 % в 1998 г.). При этом под «порядком» россияне чаще всего (45 %) понимают политическую и экономическую стабильность (20 лет назад так же считали 38 % респондентов). Для 29 % опрошенных порядок – это строгое соблюдение законов, а для 20 % – возможность для каждого реализовать свои права. Лишь каждый пятый участник опроса (20 %) сегодня считает необходимым неукоснительно соблюдать демократические принципы, пусть это и может дать определенную свободу разрушительным элементам. Социологи отмечают, что такого мнения придерживается молодежь (29 %), москвичи и петербуржцы (33 %). Демократия, по словам 47 % респондентов, – это, в первую очередь, свобода слова, печати, вероисповедания. Также, по мнению россиян, неотъемлемыми характеристиками демократии являются экономическое процветание страны (24 %), строгая законность (19 %)<sup>167</sup>.

Установка «с нашим народом надо быть построже и не давать послаблений» оказывается желательной с точки зрения не только властей, но и значительной части населения, ощущающего неспособность к гражданской самодеятельности. По данным Левада-Центра в течение 1990–2013 гг. в ответах на вопрос: «какой принцип отношений между государством и его гражданами вы бы лично поддерживали?», доля утверждающих, что «государство должно больше заботиться о людях», возросла с 57 % до 83 %, а удельный вес считающих, что «люди должны проявить инициативу», снизился с 25 % до 9 %. Согласно данным августовского опроса

---

<sup>167</sup> ВЦИОМ : «Порядок или демократия?». Вып. № 2551 [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114767> (дата обращения: 15.01.2015).



2013 г. доля полагающих, что «большинство людей в России не сможет прожить без постоянной опеки со стороны государства», составила 70 % против 20 % респондентов, придерживающихся противоположного мнения<sup>168</sup>. Более того, доля сторонников принципа такого устройства общества, когда власть должна заботиться о людях, за десятилетие (2001–2012) ниже 60 % не опускалась<sup>169</sup>.

Безусловно, за годы руководства В.В. Путина легитимность политической власти в России сильно возросла. Процессу легитимации власти, восстановлению доверия к политической власти способствовали такие факторы, как относительное благополучие в экономике, повышение уровня жизни населения, воссоздание атмосферы безопасности, упрочение международных позиций России, умелая идеологическая обработка масс и т. д. Однако такая легитимность несистемна. Более того, «политическая система, основывающаяся на конкретной фигуре, не может быть устойчивой и стабильной. Культура неучастия граждан, социальная апатия, недоверие друг к другу и к политическим институтам, стремление перенести всю ответственность „наверх“ представляют собой серьезную угрозу для демократического развития»<sup>170</sup>.

Многочисленные социологические опросы свидетельствуют о том, что во всех странах мира существует разрыв между показателями межличностного и институционального доверия. Такая тенденция заметна и в России, где обращает на себя внимание стабильно высокий уровень доверия населению Президенту РФ В.В. Путину и заметно более низкий уровень доверия к большинству институтов государства и общества.

Зарубежные межстрановые сравнения уровней институционального доверия показывают, что в «старых демократиях» Запада этот показатель ниже, чем в развивающихся или «транзитивных» странах. Если уровень доверия к своему государству, например,

---

<sup>168</sup> См.: Левада-Центр : Россияне о свободе, демократии, государстве : пресс-выпуск [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/25-09-2013/rossiyane-o-svobode-demokratii-gosudarstve> (дата обращения: 15.01.2015).

<sup>169</sup> См.: Общественное мнение-2012. М. : Левада-Центр, 2012. С. 36.

<sup>170</sup> Григорьева Е.Б. Политические эффекты авторитарного синдрома в современном политическом процессе России // Вестн. Том. гос. ун-та. 2014. № 379. С. 46–54.

в Германии и Италии составляет меньше 30 %, то этот показатель в авторитарном Китае доходит до 90 %<sup>171</sup>. В России же этот показатель приближается к 60 % (по данным ВЦИОМ в мае 2015 г. деятельность Правительства РФ одобряли 69,8 % из числа опрошенных, Государственной думы – 48,2 %, Совета Федерации – 47,1 %<sup>172</sup>). Применительно к России вряд ли следует интерпретировать данные социологических опросов без оговорок. Доверие к правительству в российском варианте, скорее, необходимо рассматривать через призму «проявления доверия гражданами к правительству как защитнику своих прав, а с другой стороны, преклонения подданных перед „восточным деспотизмом“, где „государство сильнее, чем общество“»<sup>173</sup>.

Повышение уровня легитимности политической власти в современной России сопровождается одновременно «сдачей населением своих гражданских прав и ответственности действующему режиму, которая проходит при ослаблении сопротивления в отношении антидемократических тенденций в России»<sup>174</sup>. Включаются механизмы увода населения от политического участия, минимизации эффекта его влияния на управленческие процессы. Подавляющее большинство населения «отворачивается от демократии, не желает существовать в условиях подлинной открытости и политической конкуренции»<sup>175</sup>, но в то же время избиратели активно участвуют в выборных кампаниях и тем самым демонстрируют свою приверженность существующему режиму, легитимизируют его.

---

<sup>171</sup> См.: Edelman PR Worldwide. Trust Barometer [Электронный ресурс]. URL: <http://www.edelman.co.uk> (дата обращения: 19.06.2015).

<sup>172</sup> См.: ВЦИОМ : Одобрение деятельности государственных институтов [Электронный ресурс]. URL: [http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie\\_deyatelnosti\\_gosudarstvennykh\\_institutov/](http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennykh_institutov/) (дата обращения: 19.06.2015).

<sup>173</sup> Руденкин В. Н. Проблема доверия институтам государства и общества // Актуальные проблемы толерантности в современном мире : междунар. науч.-практ. конф. Екатеринбург, Уральский институт экономики, управления и права, 21–24 апреля 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.urep.ru> (дата обращения: 19.06.2015).

<sup>174</sup> Гудков Л. Итоги путинского правления // Вестн. обществ. мнения. 2007. № 5 (91). С. 28.

<sup>175</sup> Григорьева Е. Б. Политические эффекты авторитарного синдрома в современном политическом процессе России. С. 50.

Возникает закономерный вопрос: почему это происходит? Считаем, что этот феномен можно объяснить следующими причинами. Во-первых, низким уровнем развития гражданской политической культуры, которая не может способствовать становлению активистского типа личности. Во-вторых, манипулированием общественным сознанием. Транслируемые властью идейно-пропагандистские установки не оставляют шансов для проявления организованного социального недовольства. В-третьих, модель развития, предложенная обществу, предполагает договор между властью и обществом об обмене демократических свобод на относительное экономическое благополучие, что и произошло в российском обществе в период становления современного политического режима. По этому поводу Е. Б. Григорьева справедливо отмечает, что «общество согласилось передать всю полноту власти В. Путину и его команде в обмен на проведение необходимых экономических и социальных реформ, которые, в конечном счете, должны были привести к экономическому процветанию, социальной защищенности, возвращению международного престижа страны. Иными словами, часть общества выразила готовность принять любые, даже незаконные, но зато эффективные, способы упорядочивания политической и экономической сфер»<sup>176</sup>.

Высокий уровень личного рейтинга В. В. Путина не транслируется на органы государственной власти. У граждан, как показывают результаты социологических опросов, не пользуются популярностью и большим доверием выборы, многопартийность, принцип разделения властей и т. д. В восприятии народа институты государственной власти ассоциируются с коррумпированностью, что представляет большую проблему для поддержания уровня легитимности политической власти. По мнению экспертов, специфика российской коррупции заключается в том, что она является не частью системы управления, а самой системой. Д. А. Медведев в период своего президентства признал, что «коррупция инкорпорирована в социально-политическую систему, имеет отлаженный механизм взаимодействия общества и государства и следует очень

---

<sup>176</sup> Григорьева Е. Б. Политические эффекты авторитарного синдрома в современном политическом процессе России. С. 51.

осторожно подходить к решению (борьбе) данной проблемы»<sup>177</sup>. Таким образом, коррупция перестала быть только экономическим преступлением, она определяет политическое поведение правящей элиты.

Политические последствия коррупции оказывают негативное воздействие на взаимоотношения власти и общества. Ощущение, что в России коррупции становится больше,росло у населения, начиная с прихода В. В. Путина к власти и до конца 2013 г. Но Крым и антиукраинская кампания изменили ситуацию, сильно улучшив представления о российской власти и понизив интерес населения к проблемам коррупции. В этот период коррупционные скандалы происходили в публичном пространстве почти каждую неделю. Когда социологи просили людей ответить, что это означает, больше 80 % населения отвечали, что это признаки полного разложения власти. При этом люди не видели шансов справиться с коррупцией и предпочитали давать взятки, потому что это был единственно возможный для них способ решить свои проблемы<sup>178</sup>.

Следующая «болевая точка» российского общества – это разрыв между богатыми и бедными, который сохраняется и увеличивается, что не может не формировать отрицательное отношение к представителям правящей элиты с последующей потерей легитимности. Социальное неравенство непосредственным образом негативно влияет на рациональную политическую активность населения. По оценке Ю. А. Красина, «целые слои населения вытеснены из политической жизни общества, лишены возможности реального участия в политической жизни страны, не имеют возможности для включения своих требований в повестку дня; произошла концентрация властных полномочий в руках узкого круга

---

<sup>177</sup> Проблемы развития системы власти в современной России. 2014. 26 февр. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.atexton.com/problems-razvitiya-sistemy-vlasti-v-so> (дата обращения: 15.01.2015).

<sup>178</sup> См.: Третью россиян считают проблему коррупции неискоренимой : пресс-выпуск. Левада-Центр [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/18-11-2014/tret-rossiyan-schitayut-problemu-korrupsii-neiskorenimoi> (дата обращения: 17.01.2015).

правлящей элиты, следовательно, такое положение дел генерирует авторитарные тенденции в обществе»<sup>179</sup>.

Неэффективность деятельности государственных институтов усиливает авторитарные тенденции в политической системе общества. Коррупционированность бюрократии, низкий уровень доверия со стороны населения к парламенту, политическим партиям и другим органам государственной власти создают условия для выведения реальной политики за рамки конституционных структур. В результате такого смещения центром принятия важнейших решений становятся структуры, не имеющие конституционного статуса. К числу таких структур относятся администрация Президента РФ, Государственный совет, Совет безопасности, система федеральных округов, общественные палаты.

Отмечая силу и значение подобных структур, Л. Гудков констатирует, что все важнейшие кадровые назначения в государственных органах осуществляются администрацией президента. «Реальная власть сосредоточена у институционально не оформленного, не дифференцированного узкого круга лиц. Этот круг управляет важнейшими процессами. Подбор кадров в системе государственного управления основывается не на принципах деловой компетенции, профессионализма и знаниях, а на личной лояльности. Соответственно, вытекающий отсюда административный произвол блокирует развитие независимого суда, автономию парламента, способствует сращиванию бизнеса и государственной бюрократии...»<sup>180</sup>

Деформированию структуры легитимности политической власти также содействует и проводимая властью экономическая политика, где немаловажную роль играют государственные корпорации, превращенные в полуавтономные центры. В результате подобной практики «часть экономических решений выводится из сферы компетенции федеральной и региональной административной элиты и делегируется руководству государственных кор-

---

<sup>179</sup> Красин Ю. А. Социальное неравенство в политическом измерении [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo33.wordpress.com> (дата обращения: 17.01.2015).

<sup>180</sup> Гудков Л. Итоги путинского правления. С. 27.

пораций, которое, по сути, составляет ближайшее окружение президента»<sup>181</sup>.

Таким образом, деятельность подобных структур подрывает эффективность органов государственной власти. С точки зрения степени влияния на политические процессы эти структуры оказываются более влиятельными, чем государственные органы власти. Они усиливают веру в силу «вертикали власти», представляя ее единственной из всевозможных альтернатив, способной вывести страну из кризисного состояния. Эта вера и приверженность к «вертикали власти» подтверждаются и данными социологических опросов, которые демонстрируют модель патриархальной привязанности российского общества к власти, в которой первое лицо государства выступает в качестве верховного арбитра и последней инстанции. Между тем подобное отношение к властным институтам подрывает процесс расширения легально-рациональной легитимности и в какой-то мере позволяет правящей элите не проводить реформы и модернизацию политической системы, а лишь сохранять существующее положение. Так происходит в системах авторитарного типа, где власть теряет импульсы для обновления.

По данным социологического опроса, проведенного «Левада-Центром»<sup>182</sup>, 55 % респондентов на вопрос: «Кого бы вы хотели видеть на посту Президента России после выборов 2018 года?» – назвали В.В. Путина. Другого человека, который продолжил бы политику нынешнего президента, желают увидеть на посту президента 10 % респондентов. Лишь 18 % готовы поддержать того, кто предложит иное решение проблем России. Согласно опросу, проведенному ВЦИОМ (март 2015 г.), 88 % россиян одобряют работу В.В. Путина на посту президента, а 68 % считают, что он так или иначе оправдал возложенные на него надежды и в нем видят человека, который задает повестку дня не только для страны, но

---

<sup>181</sup> Зудин А. Ю. К «сообществу» элит? Трансформация политического режима в России // Общественные науки и современность. 2010. № 5. С. 79.

<sup>182</sup> Левада-Центр. Путин без вариантов : пресс-выпуск. 2015. 15 янв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/15-01-2015/putin-bez-variantov> (дата обращения: 17.01.2015).

и для всего мира<sup>183</sup>. Как видим из результатов опросов, В. В. Путин по-прежнему остается самым популярным политиком, сохраняет контроль над политической системой.

Динамика рейтинга В. В. Путина за последние годы выглядит следующим образом: в апреле 2013 г. только 26 % респондентов хотели видеть В. В. Путина в качестве президента и на следующий срок, 14 % предпочли бы его преемника, а 41 % – президента с другой политической линией. Сразу после крымского референдума наблюдался самый большой скачок популярности президента: в апреле 2014 г. 49 % желали увидеть новый путинский срок, 13 % – политического преемника и 22 % – альтернативного политика.

На вопрос о том, есть ли уже сейчас политик, который мог бы заменить В. В. Путина, положительно ответили 10 % респондентов – это почти столько же, сколько в 2013–2014 гг. Найти такого человека можно, если потребуется, считают 24 % опрошенных, и это уже заметно меньше, чем в 2012 и 2013 гг.: 47 и 40 % соответственно по годам. Но больше половины респондентов уверены в незаменимости В. В. Путина – 54 %, и это ровно в два раза больше, чем два года назад. В 2013 г. таковых был 31 %. Практически аналогичные результаты получены во время проведения социологического опроса и Фондом общественного мнения<sup>184</sup>.

«Президент позиционируется как автор присоединения Крыма, и именно этим объясняется стремительный рост его рейтинга», – считает эксперт «Левада-Центра» Д. Волков. Кроме того, на власть работает внешняя конфронтация с Западом и война на Украине. СМИ, в первую очередь государственные телеканалы, мобилизуют электорат, представляя Россию как миротворца, который пытается протянуть руку помощи, а Запад бьет по руке, «непонятно почему»<sup>185</sup>. «Я бы сравнил это с 2008 годом, когда разразилась вой-

---

<sup>183</sup> ВЦИОМ : аналит. зап. [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=238&uid=115205> (дата обращения: 17.01.2015).

<sup>184</sup> См.: Фонд общественного мнения : Политические индикаторы [Электронный ресурс]. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d24ind15.pdf> (дата обращения: 17.01.2015).

<sup>185</sup> Левада-Центр. Путин без вариантов : пресс-выпуск. 2015. 15 янв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/15-01-2015/putin-bez-variantov> (дата обращения: 17.01.2015).

на с Грузией, – отмечает социолог Д. Волков. Но тогда мобилизация продолжалась несколько недель, а сейчас конфликт длится почти год. Это ненормальное состояние постоянной мобилизации поддерживается СМИ, прежде всего государственным телевидением. Другие точки зрения просто недоступны, и в итоге мы видим чрезвычайную консолидацию и ненормальное состояние рейтингов с завышенными цифрами. Но в конце года оценки впервые стали снижаться. В ноябре-декабре ухудшились ожидания по ситуации в стране в целом и в собственной семье в частности. Будут падать и рейтинги власти»<sup>186</sup>.

После кризиса 2008 г. в условиях стагнации рейтинг власти падал постепенно и низшей точки достиг в декабре 2011 г. Тогда недовольство вылилось в массовые протесты против фальсификаций на выборах в Думу. «Если ситуация будет как после грузинской войны, то рейтинг будет падать медленно и достигнет дна только через три-четыре года. Если ситуация окажется хуже, то все наступит быстрее. Но опять же в 2008 г. не было такой мобилизации в СМИ, – отмечает Д. Волков. Пока же большинство респондентов напрямую не видят проблемы в украинской политике Кремля, но уже начинают чувствовать ухудшение экономической ситуации. При этом необязательно недовольство будет сфокусировано конкретно на фигуре президента и других высших чиновников»<sup>187</sup>.

Легитимность политической власти в современной России имеет различные основания. Исходя из исторических традиций и культурного архетипа, легитимность президентской власти зиждется на нравственном идеале, патриархальном этатизме, на вере в безупречность образа помазанника божьего. Такой лидер обычно представляется руководителем умеренно-авторитарного склада, не лишенным харизматических черт. Отношение к нему со стороны общества преломляется не через призму личных качеств, а через призму качеств, какими должна обладать высшая власть. Идеализация высшей власти и наделение ее практически чудотворными

---

<sup>186</sup> Левада-Центр. Путин без вариантов : пресс-выпуск. 2015. 15 янв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/15-01-2015/putin-bez-variantov> (дата обращения: 17.01.2015).

<sup>187</sup> Там же.



возможностями всегда ставит ее выше всякой другой власти. Высшая власть обладает высокой степенью иммунитета от делегитимации, но если в ней общество разочаровывается, то преклонение государственной власти, которое соответствует российскому социокультурному идеалу, заменяется беспощадной критикой, готовностью на радикальные меры, способные привести к смене политического строя.

Легитимность же исполнительной власти имеет рациональную основу и напрямую зависит от степени эффективности деятельности правительства. Правительство, способное проводить политику, соответствующую ожиданиям большинства населения, располагает легитимностью. Российский менталитет проводит четкую линию разграничения между высшей властью и правительством. Здесь действует механизм общественного сознания: «добрый царь» – «худые бояре». Таким образом, ответственность за неблагополучие с первого лица переносится на нижние эшелоны власти.

Гораздо сложнее обстоит дело с легитимностью законодательной власти. Исторический архетип сознания воспринимает представительный орган как проявление соборности, воли к согласию, но не как отдельный орган власти, способный легитимировать политическую власть через агрегирование и артикуляцию общественной воли, возведенную в силу закона.

Легитимность политической власти в современной России базируется прежде всего на вере в персонифицированную власть, на которую общество возлагает надежды на ускорение социально-экономической и политической модернизации страны, обеспечение внутри- и внешнеполитической стабильности, эффективной деятельности органов государственной власти, повышение уровня благосостояния граждан, перераспределение богатств в пользу бедных слоев населения, обуздание чиновничье-полицейского произвола, борьбу с коррупцией и т. д. Эти базовые требования составляют основу легитимности, выполнение которых может гарантировать безопасность существования политического режима.

По мнению политолога К. Калачева, «запрос на перемены возникнет тогда, когда финансово-экономический кризис перерастет в социальный, а усилия власти покажутся неадекватными, не

соответствующими запросу на справедливость и даже вредными». При этом он полагает, что «если бы деятельность президента „разложили на составляющие“: как он справляется с коррупцией, ростом цен, решением проблем здравоохранения и образования, с мигрантами, то вопрос о долгосрочности нынешнего политического режима стал бы актуальным. Тема „коней на переправе не меняют“ хороша в начале кризиса. Но если кризис затянется на годы, то вера в действующую власть поколеблется. Пока ситуация выглядит как инерционная. Путин до сих пор доказывал свою эффективность, и с этим связаны надежды именно на него. Что дальше – зависит от скорости развития, глубины и продолжительности кризиса»<sup>188</sup>, – заключает К. Калачев.

Полагаем, что дальнейшее развитие России будет продолжаться по пути дальнейшего укрепления авторитарного режима. Все-возможные каналы воздействия на общественное сознание будут связывать благополучие страны на долгие годы вперед с персонафицированной властью, необходимостью борьбы с внутренним и внешним врагами. С этой целью не исключается вариант частичного пересмотра итогов приватизации 90-х гг. прошлого столетия, поощрения умеренного национализма. На этой волне массовое сознание, сформированное авторитаризмом, с легкостью может принять любые, даже не вполне законные, шаги во имя будущего благополучия. «Для перехода к новому периоду застойной стабильности у власти сегодня имеются два инструмента. В политике это возможность либерализации оппозиционных партий и на фоне этого процесса реструктуризации партии правящей – при адекватном менеджменте и отстранении одиозных фигур результатом может стать даже повышение авторитета провластных политических структур. В экономике это дальнейшая опора на сырьевую хозяйственную модель, так как любые попытки ее изменения вызывают настолько очевидные подтверждения некомпетентности власти, что их не следует повторять ради ее же собственного самосохранения»<sup>189</sup>.

---

<sup>188</sup> Калачев К. Путин без вариантов // Газета. RU. 2015. 16 янв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazeta.ru/politics/2015/01/14> (дата обращения: 18.01.2015).

<sup>189</sup> Иноземцев В. Л. Перспективы развития России в новом политическом цикле // Полис. 2012. № 3. С. 17.

На основе проведенного анализа в рамках данного подраздела можно сделать вывод о том, что классического кризиса политической власти в современной России нет, но имеющиеся проблемы могут способствовать накоплению потенциала для ее делегитимации. Как справедливо отмечает В. Л. Иноземцев, «сегодня путинская Россия находится в состоянии, когда нанести ей серьезный удар могут только два фактора: критически неадекватные действия самой бюрократии или резкое изменение глобальной хозяйственной конъюнктуры. В первом случае вариант выглядит не слишком реалистичным, если учесть, что речь идет не о каких-то неудачных силовых или политических акциях, а скорее о безответственной бюджетно-финансовой политике, проводимой на протяжении долгого времени. Во втором случае правительство не контролирует ситуацию, но сейчас можно предположить постепенный выход мировой экономики из и так уже затянувшегося кризиса, чем новые мощные потрясения; при этом высокие цены на сырье, которое экспортирует Россия, никак не являются главным фактором, беспокоящим политиков или финансистов глобального масштаба. Все это предполагает неизменность политического и экономического курса власти. Никакого „нового курса“ и никакого „Путина 2.0“ нет и не может быть – в первую очередь потому, что для самой власти это было бы просто непродуктивно»<sup>190</sup>.

Таким образом, проведенный анализ проблем легитимности политической власти в современной России позволяет прийти к следующим итогам и выводам:

1. Политическая власть в современной России пользуется достаточно высокой степенью доверия со стороны населения, что подтверждается данными многочисленных социологических опросов.
2. Достигнутый высокий уровень легитимности власти противоречит духу и природе легально-рационалистской легитимности. Легитимность, достигнутая за годы руководства страной В. В. Путиным, базируется на низком уровне развития политической культуры, манипулировании общественным сознанием, а также предложенной обществу модели развития, предполагающей обмен

---

<sup>190</sup> Там же.

демократических свобод на относительное экономическое благополучие.

3. Легитимность российской политической власти структурно деформирована и имеет свою специфику. Факторы, которые препятствуют становлению легально-рационалистской легитимности, следующие: персонификация власти, ее моноцентричность, отсутствие стратегического планирования социально-политического и экономического развития, «отрыв» государства от общества и потеря между ними обратной связи, подрыв доверия государства к самому себе, коррупция, традиции патернализма, деятельность оппозиционеров, бюрократизация государства, отсутствие у правящей элиты реальных стремлений к модернизации.

4. Специфика легитимации политической власти в современной России определяется глубокими историческими корнями. На данный процесс оказывают влияние особенности политической культуры общества, опыт государственного строительства, специфика взаимоотношений с внешней средой.

5. Легитимация политической власти в современной России происходит в условиях усиления авторитарных тенденций и минимизации политической конкуренции, отсутствия реальных условий для становления многопартийной системы, коррумпированности элиты, недоверия бизнеса государству, ревизии и устранения некоторых элементов прямой демократии.

6. На процесс легитимации отрицательно влияет практика принятия важнейших политических и экономических решений неконституционными органами.

7. В обществе усиливаются патерналистские настроения, которые содействуют персонификации власти и снижают легитимность власти.

С учетом вышесказанного можно рассмотреть ряд политических решений, реализация которых, на наш взгляд, сыграет позитивную роль в преодолении проблем структурной деформации легитимности политической власти в России и восстановлении доверия к ее институтам со стороны граждан:

1. Необходимо устранить коррупционную составляющую в сфере общественного управления и экономики и создать условия

для развития мелкого и среднего бизнеса. Авторитарные методы управления в экономической сфере нарушают основополагающие принципы рыночной экономики. Процесс принятия решений должен быть достаточно открытым, чтобы не вызывать подозрений и не подрывать доверие со стороны граждан.

2. Следует реорганизовать и оптимизировать сферу управления, уменьшить количество управленцев при одновременном повышении эффективности их работы. В настоящее время бюрократический аппарат в России разросся до колоссальных размеров, что тормозит процесс развития страны.

3. Нужно проводить эффективную кадровую политику. В управленческую сферу должны быть привлечены специалисты исходя из принципа профессиональной пригодности, а не принципа политической и личной лояльности к пригласившему их руководителю.

4. Требуется реорганизовать систему правоохранительных органов всех уровней, чья работа вызывает немало нареканий и недовольство со стороны населения.

5. Необходимо налаживание обратной связи между властью и обществом. Немаловажную роль в настройке подобного коммуникационного канала может сыграть научная интеллигенция, чей потенциал в этом отношении не полностью востребован и реализован. Роль интеллигенции как оплота государственности трудно переоценить, но нет для государства большей угрозы, чем волнения в среде представителей интеллигенции.

6. Следует установить конструктивный диалог с оппозицией, отказаться от жесткого регулирования как протестной активности, так и информационного пространства.

7. Нужно развивать парламентаризм, который обладает колоссальным потенциалом для легитимации политической власти. Возможностям парламентаризма и его способам по реализации на практике механизмов легитимации политической власти будут посвящены следующие разделы данной работы.

## **ГЛАВА 4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ ВЛИЯНИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА НА ЛЕГИТИМНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

### **4.1. Парламентаризм и легитимность политической власти: обоснование взаимосвязи**

Политические институты в трансформирующихся обществах по причине отсутствия у них опыта функционирования и взаимодействия в новой социально-политической среде носят нестабильный характер, который, в свою очередь, порождает дискуссию о том, какие условия и факторы, политические институты и практики делают ту или иную систему демократичной, легитимируют политическую власть. Иными словами, актуализируется и оказывается в центре политологического дискурса вопрос поиска оптимальной модели политической власти и способов ее легитимации.

В переходных обществах роль парламента как ведущего элемента парламентаризма в социально-политических и экономических преобразованиях возрастает многократно. В новых реалиях орган народного представительства является одним из главных легитимных органов государственной власти, которому отводится роль по формированию новой правовой базы. Парламент становится ареной, на которой политические силы, артикулируя различные групповые интересы, осуществляют законотворческую деятельность, рационализируют политические решения.

В предыдущем подразделе было отмечено, что политическая власть может обеспечить свою легитимность демократическими средствами, средствами идеологического воздействия, путем технократической легитимации, а также принуждением и применением силы. Демократические средства, и технократическая легитимация в том числе, находят свое отражение в парламентариз-

ме, который имеет глубоко демократическую сущность и выступает одним из главных способов легитимации политической власти.

На современном этапе парламентаризм распространен достаточно широко. Сердцевина парламентаризма – парламент – имеется в той или иной форме практически во всех странах мира. Он обеспечивает связь между обществом и властью. Наличие в политической системе общества народного собрания, отражающего интересы и озвучивающего мнение граждан, является важнейшим условием легитимности власти.

Опрос общественного мнения, проведенный Международным межпарламентским союзом в 2008 г., показал, что 85 % из числа опрошенных в различных странах мира уверены в том, что «воля народа должна быть основой власти правительства»<sup>191</sup>, но в то же время опрос выявил, что парламенты пользуются низким уровнем доверия в обществе. Так, по данным этой же организации, в странах Европейского союза доверие к парламентам составляет менее 3 %. В США самый низкий показатель доверия конгрессу был отмечен в ноябре 2011 г. и составлял 9 %. В Восточной Европе уровень доверия к парламентам одинаково низкий, например, в 2009 г. парламенту доверяли в Латвии – 11%, Литве – 8 %. Однако в Западной Европе рейтинги одобрения колеблются от 46 % в Германии до 21 % в Испании<sup>192</sup>.

Немногом отличаются статистические данные и по другим регионам мира. Согласно отчету исследовательского проекта «Латиноамериканский барометр» в 2010 г. в Латинской Америке 34 % населения утверждало, что доверяют парламенту, но здесь присутствуют национальные оттенки: например, если в Уругвае парламенту доверяют 62 % из числа опрошенных, то в Перу всего 14 %. В целом во всех странах Латинской Америки парламенты пользуются меньшим доверием общества, чем другие институты власти. Такая же ситуация характерна для арабских стран и Восточной Азии, где парламентские учреждения, по сравнению с другими органами государственной власти, пользуются наименьшим доверием. Напри-

---

<sup>191</sup> Глобальный парламентский отчет : изменяющийся характер парламентского представительства. Ташкент : Baktria press, 2012. С. 9.

<sup>192</sup> См.: Там же. С. 11.

мер, в Кувейте и Ливане более половины населения практически не верит парламентам, а в Южной Корее парламент в рейтинге доверия к институтам политической системы занимает предпоследнее место, опережая только политические партии, которые меньше всего заслуживают доверия в корейском обществе<sup>193</sup>.

Как видим, в настоящее время парламентские учреждения испытывают немалое давление со стороны общества, но в то же время они являются неотъемлемой частью политической системы любого общества и важнейшей легитимизирующей силой политической власти.

Легитимацию политической власти посредством парламентаризма необходимо рассматривать через призму парламентских функций. В настоящее время большинство парламентов мира выполняют примерно одни и те же функции, которые в обобщенном виде можно представить следующим образом.

Во-первых, парламент выступает в качестве высшего общенационального государственного органа народного представительства.

Во-вторых, он является законодательным органом государственной власти.

В-третьих, парламент – неотъемлемая часть государственной власти и осуществляет государственную власть в рамках своей компетенции посредством присущих ему форм и методов воздействия.

В-четвертых, он обладает определенными полномочиями контроля над правительством и другими высшими органами государственной власти.

В-пятых, в большинстве стран мира парламенты также осуществляют финансово-бюджетную функцию.

В-шестых, парламент осуществляет внешнеполитическую деятельность.

В-седьмых, он через партийное представительство выполняет и идеологическую функцию.

Итоги проведенного Межпарламентским союзом опроса среди парламентариев и граждан различных стран свидетельствуют

---

<sup>193</sup> См.: Латинобарометр, 2010 : ежегодный отчет (Latinbarometro, 2010. Annual Report.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.latinobarometro.org> (дата обращения: 18.01.2015).



о различиях во взглядах парламентариев и населения по вопросу ранжирования функций парламента по степени их важности. По мнению депутатов, законотворчество является самой важной функцией парламента (85,2 % респондентов), вторая по значимости функция – контроль за деятельностью правительства (71,3 %), а решение проблем избирателей находится на третьем месте (60%). На вопрос о том, какую функцию народ считает самой важной, парламентарии дают другие ответы. По их мнению, граждане считают самым важным решение проблем избирателей (37,2 %), далее следует законотворчество (20,8 %), затем контроль правительства (16,6 %) и продвижение интересов и экономики избирательного округа (13,4 %), а по мнению граждан, на первое место выходит решение проблем избирателей (71,4 %), продвижение интересов и экономики избирательного округа (56,9 %). Степень важности законотворчества и контроля правительства оценивается гражданами в 49,8 % и 52,8 % соответственно<sup>194</sup>.

При этом необходимо заметить, что специфика избирательной системы отражается на итогах опроса. Так, результаты опроса показывают, что вид системы выборов – мажоритарная или пропорциональная – оказывает существенное влияние на понимание парламентариями собственных функций. Для парламентариев, избранных по мажоритарной системе, более важными являются продвижение интересов и экономики избирательного округа и решение проблем избирателей, а для парламентариев, избранных по пропорциональной системе, важной является работа с гражданскими организациями.

Эти расхождения свидетельствуют об имеющихся противоречиях в восприятии парламентской деятельности в сознании парламентариев и граждан и создают немало трудностей для парламента в обретении им статуса действенного института легитимации политической власти.

Парламент как орган народного представительства институционализирует господствующие в обществе многочисленные интересы, политические ориентации и настроения. Он выступа-

---

<sup>194</sup> См.: Межпарламентский Союз. 2011. Апр. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipu.org/english/home.htm>. (дата обращения: 18.01.2015).

ет в качестве института гражданского общества, выполняющего функцию соединения суверенитета народа с государственной властью. Выступая от имени народа, парламент получает широкую социальную поддержку и открытость. Народная поддержка позволяет парламенту придать системе государственного управления демократический характер и легитимировать политическую власть. Способность выявлять социальные потребности, концентрировать и открыто выражать общественные интересы позволяет парламенту стать публичной ареной, где на основе свободного обмена мнениями преодолеваются накопившиеся противоречия между различными субъектами власти, между государством и гражданским обществом.

Народное представительство в современной научной литературе определяется как «система власти народа через выборных представителей»<sup>195</sup> и рассматривается в трех аспектах: институциональном, функциональном и идеологическом<sup>196</sup>.

Институциональный аспект предполагает наличие представительных органов, избираемых населением с целью реализации народной воли и отражения интересов народа в политике. Функциональный аспект проявляется через деятельность институтов народного представительства по реализации воли своих избирателей. Идеологический аспект показывает степень реализации в обществе принципов социальной справедливости, соответствие существующих порядков ожиданиям общества.

При реализации вышеперечисленных аспектов народное представительство получает легитимность. И, как представляется, интерпретация народного представительства в таком ключе приближает его к идее народовластия, т. е. демократии. Однако у данного подхода имеются и противники, которые считают, что трактовка народного представительства как проявления народовластия су-

---

<sup>195</sup> Конституционное право : энциклопед. словарь / под ред. С. А. Авакьяна. М. : Норма, 2001 [Электронный ресурс]. URL: [http://constitutional\\_law.academic.ru/690/](http://constitutional_law.academic.ru/690/) (дата обращения: 18.01.2015).

<sup>196</sup> См.: Мул С. Н. Социально-исторические условия и концептуальные основания российского парламентаризма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.-Петербург. ун-т МВД России. СПб., 2004.

жает понятие народовластия<sup>197</sup>, которое должно быть рассмотрено через категорию народного правления. Считаем, что народовластие и народное представительство – это категории, находящиеся в теснейшей взаимосвязи.

В качестве органа народовластия выступает парламент – представительный орган государственной власти, избираемый населением на определенный срок на основе всеобщего тайного голосования.

В первой главе данной работы понятия «парламент», «парламентаризм», их соотношение рассмотрены подробно, поэтому ограничимся только характеристикой парламента через его функции представительства интересов и статусов членов парламента.

Российские исследователи при рассмотрении парламента через анализ природы депутатского мандата выделяют четыре подхода<sup>198</sup>. Эта традиция восходит к опыту изучения английского парламентаризма и опирается на соответствующие теоретические разработки. В рамках первого подхода депутаты парламента рассматриваются в качестве «слуг избирателей», выражающих интересы своего избирательного округа. Второй подход наделяет депутатов ролью защитников общенациональных интересов. Третий подход рассматривает парламент через призму партийного представительства, призванного для реализации программных установок политических партий. Четвертый подход определяет парламент как общество в миниатюре, подразумевая реализацию идеи народовластия через пропорциональное представительство различных слоев общества в парламенте.

Эти подходы в изучении народного представительства могут быть плодотворны лишь в том случае, если анализ народного представительства осуществлен на основе комплексного подхода, где народное представительство будет рассмотрено через совокупность всех его функциональных качеств. Показателем же

---

<sup>197</sup> См.: *Зацепина О. О., Рыбкина М. В.* Парламентаризм, народное представительство, народовластие : к вопросу о соотношении понятий // Вестн. С.-Петербург. ун-та ГПС МЧС России. 2009. № 2. С. 151.

<sup>198</sup> См.: *Медведев Е. Н.* Историко-правовые и теоретические основания формирования и эволюции института народовластия : дис. ... канд. юрид. наук. / С.-Петербург. ун-т МВД России. СПб., 2002. С. 36.

эффективности деятельности представительного органа должно стать достижение общенационального консенсуса, который является главным условием легитимации политической власти посредством органа народного представительства.

Народное представительство отождествляется с понятием «представительная власть», под которой подразумевают «совокупность полномочий, делегированных народом или его частью своим выборным представителям, объединенным в специальные коллегиальные учреждения (парламент, муниципальный совет), на строго определенный срок, а также совокупность самих представительных органов власти»<sup>199</sup>. Как видим из определения, понятие «представительная власть» раскрывает не столько функциональную сторону этой власти, сколько ее природу, сущность, инструментарию ее реализации.

Представительная власть не тождественна законодательной, поскольку не каждая представительная власть располагает законодательными полномочиями. Например, муниципальные советы, будучи по своей природе представительными, не наделены законодательными полномочиями, и, наоборот, при абсолютной монархии законодательная власть осуществляется не представительными органами.

Представительство во власти является одним из важнейших признаков демократии. Борьба за право представительства исторически завершилась победой народных масс, появлением парламентаризма и связанных с ним практик. Как справедливо отмечает Г. Махачев, представительство бывает различного рода. И президент, избранный народом, тоже может называться его представителем. Однако президентскую власть не называют представительной не по причине того, что она единолична или нет коллегиальности, а по тем функциям и полномочиям, которые закреплены за президентом на конституционном уровне<sup>200</sup>.

<sup>199</sup> Экономика и право : словарь-справочник / под ред. Л.П. Куракова, В.Л. Куракова, А.Л. Куракова. М. : Вуз-школа, 2004 [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf> (дата обращения: 18.01.2015).

<sup>200</sup> См.: Махачев Г. Необходимость и условия формирования парламентаризма // Право и жизнь. 2000. № 31 [Электронный ресурс]. URL: [http://pravogi.zn.h1.ru/KSNews/PIG\\_97.htm](http://pravogi.zn.h1.ru/KSNews/PIG_97.htm). (дата обращения: 18.01.2015).

В настоящее время представительная функция не имеет того значения, которое было ей присуще на ранних этапах парламентаризма. Это объясняется не только потерей интереса к политике или неосведомленностью со стороны населения, но и усложнением сферы политических отношений, национально-этнической и социальной дифференциацией, размыванием региональных и местных различий, увеличением количества политических партий, появлением альтернативных организаций и структур по продвижению и реализации частных и групповых интересов. В результате эти факторы приводят к меньшей зависимости депутатов от своих избирателей, и они получают больше свободы, особенно во внешнеполитической и военной сферах, поскольку указанные области менее всего знакомы избирателям.

В сознании людей ценность принципа представительства девальвируется, поскольку при плюралистической демократии источником власти является не народ, а только его часть, состоящая из политически активных граждан. При развитых демократиях в выборных кампаниях принимает участие примерно от 20 до 40 % электората. Отказ населения от участия в выборных кампаниях объясняется тем, что на выборах реально действующими силами являются хорошо организованные группы, элиты, которые менее всего представляют истинно народные интересы. Современное общество характеризуется неравномерным распределением ресурсов политического, информационного влияния, которое приводит к поляризации сил в обществе: с одной стороны, слабо организованные группы без серьезных ресурсов, с другой – олигархические группы, политические элиты, способные оказывать серьезное влияние на результаты выборов.

Реальная угроза традиционной парламентской функции представительства исходит и от альтернативных способов представительства интересов. В современном мире стали тенденциями появление и рост новых форм представительства, регуляции и получения помощи. Этот феномен объясняется ростом и усложнением правительственных структур, препятствиями для граждан иметь доступ и быть выслушанными данными структурами. Ответом на эти реалии со стороны общества становится поиск аль-

тернативных способов представительства для решения коллективных и частных проблем.

Данная тенденция характеризуется двумя особенностями: во-первых, граждане через огромную сеть институтов гражданского общества могут продвигать свои интересы, делать свое участие в избирательной кампании более весомым и тем самым усиливать механизмы демократии прямого участия; во-вторых, увеличением количества и усилением авторитета институтов гражданского общества население более эффективно может контролировать деятельность правительства.

В развитых и развивающихся странах с каждым годом внутри общества увеличивается количество организаций, которые пытаются представлять определенные интересы. Организации гражданского общества предлагают более определенную форму представительства, так как они зачастую образуются для решения одного вопроса и существуют для продвижения узких частных интересов. Однако они, несомненно, представляют собой вызов многопартийным формам представительства, предлагаемым политическими партиями, и, возможно, отражают тенденцию иметь более индивидуальные формы представительства.

Стремление найти более прямые формы демократии существует не только благодаря гражданским движениям, которые ищут способы влияния на создание и осуществление политики, но и благодаря правительствам, которые пытаются понять общественное мнение и опробовать свои планы.

За последние десятилетия в различных странах мира возникло много подобных инноваций. Английский исследователь Д. Битэм разделяет их на следующие большие группы: первая – увеличение числа консультативных мероприятий, таких как опрос общественного мнения, общественные встречи, фокус-группы и форумы для обсуждения общественного положения; вторая – «совещательный форум», представляющий площадку для дебатов и дискуссий, включая конференции по достижению консенсуса, гражданские жюри и опросы общественного мнения; третья – проекты совместного управления, напрямую вовлекающие народ в процесс принятия решений, например, через местные форумы

по планированию бюджета; четвертая – механизмы прямой демократии, включая референдумы, гражданские проекты и отзывы, позволяющие избирателям завершить срок пребывания представителей у власти посредством одобрительного голосования. Замысел, лежащий в основе всех этих мероприятий, по мнению Д. Битэма, заключается в укреплении связи между народом и принятием решений с целью создания более прямой формы общественного вклада в политический процесс<sup>201</sup>.

Увеличение числа регулятивных органов, напротив, является следствием усложнения правительственной структуры и предоставляет гражданам многочисленные способы получения правовой помощи. Старейшим и самым распространенным лицом для предоставления правовой помощи народу является омбудсмен. Эта должность была впервые введена в Швеции в 1809 г. Если первоначально в середине 80-х гг. прошлого века существовало только 20 национальных омбудсменов, то к началу XXI в. подобные службы открылись уже в 120 странах мира под различными названиями. В каждой стране функция омбудсмана заключается в том, чтобы защищать людей от нарушения прав, злоупотребления властью и недобросовестного администрирования и вынуждать правительство и его служащих больше отчитываться перед народом.

Увеличившееся количество омбудсменов частично является показателем того, сколько стран пришли к демократии за этот период. В то же время множество регулятивных органов, проверяющих организаций и инспекторов образовалось в большинстве стран для того, чтобы осуществлять дополнительный контроль над государственной администрацией. В течение XX в. по мере расширения правительственной ответственности за благополучие граждан путем предоставления дополнительных услуг и привилегий также наблюдался рост организаций, которые стремились обеспечить качество услуг и предоставить поддержку гражданам<sup>202</sup>.

<sup>201</sup> См.: Битэм Д. Есть ли у парламентов будущее? // Будущее представительной демократии / под ред. С. Алонсо, Дж. Киан и В. Меркель. Кембридж : Cambridge University Press, 2011. С. 124–143 [Электронный ресурс]. URL: <http://socialcapital.wordpress.com/2011/11/09/trustapproval-of-federal-government-hits-all-time-low/> (дата обращения: 18.01.2015).

<sup>202</sup> См.: Битэм Д. Есть ли у парламентов будущее?

Таким образом, эти новообразования представляют собой вызов для парламентов, так как они предлагают альтернативные формы представительства. Традиционная функция парламента – функция представительства – подвергается конкуренции со стороны различных государственных агентств и гражданских лиц, включая омбудсменов, надзорных органов и аудиторских агентств. Существование этих агентств означает, что правительство подвергается надзору множества органов, включая формальные инспектораты и регулятивные органы, чья задача заключается в борьбе с недобросовестным администрированием и осуществлении других внепарламентских форм отчетности, таких как взаимодействие со средствами массовой информации, судами, независимыми научными центрами и гражданским обществом, что заставляет некоторых специалистов предполагать, что на сегодняшний день мы имеем дело с формой «постпарламентской политики»<sup>203</sup>.

Общество может скептически относиться к парламентской деятельности и находить привлекательными другие формы представительства, но и народ, и правительство одинаково признают необходимость парламентов. Развитие альтернативных механизмов представительства и регуляции дает гражданам возможность выбора и представляет собой конкурентоспособного противника для парламентов. Однако оно не устраняет потребность в парламентах и не делает их лишними. Парламенты поддерживают важную связь между народом и правительственной системой, служат главным форумом для озвучивания общественного мнения и продолжают выполнять функции, которые не могут быть продублированы ни одним другим институтом. Экспансия альтернативных механизмов представительства стала реальностью частично из-за недовольства граждан и частично из-за того, что задача контроля над деятельностью правительства на современном этапе стала намного важнее и сложнее. Но в любом случае все эти новшества даже подчеркивают центральную роль парламентов. В отличие от любого другого института или организации парламенты получают свою легитимность из того факта, что они были избраны народом

---

<sup>203</sup> См., напр.: Кин Д. Демократия и гражданское общество. М. : Прогресс-Традиция, 2001.



для того, чтобы отражать и представлять интересы нации как единого целого. Многочисленные формы представительства, возможные в современном обществе, делают роль парламентов в связывании граждан и правительства все более и более важной.

Представительный орган власти, кроме функции представительства, наделен и функцией законотворчества. Через законодательную функцию парламент устанавливает систему органов государственной власти, определяет порядок их формирования и деятельности. Как законодательный и представительный орган он имеет возможность влияния и воздействия на остальные ветви власти. Принимая законы и другие нормативно-правовые акты, парламент на практике реализует принципы народовластия и парламентаризма. Именно он согласовывает различные мнения и взгляды по поводу власти, создает нормативно-правовую базу государства. Создаваемые парламентом законы регулируют общественные отношения в стране. В них отражаются интересы государства, общества, потребности различных социальных групп и отдельных личностей. Таким образом, парламент на основе согласования разнонаправленных интересов в обществе создает базу нормативных актов, ориентированных на достижение легитимности политической власти.

Парламенты в большинстве стран выполняют функцию контроля. Чаще всего объектом контроля со стороны парламента выступает исполнительная власть. Контрольная функция направлена на защиту интересов государства и общества, ибо она ставит целью борьбу с негативными явлениями в политической жизни государства. Кроме того, в отдельных случаях контроль может распространяться на судебную власть, местное самоуправление, а также на деятельность государственных предприятий и частных организаций.

По содержанию и степени полноты эти полномочия не везде одинаковы. Некоторые парламенты наделены исключительными полномочиями контроля и привлечения к ответственности, например, главы государства; ряд парламентов имеют особые полномочия, например, выражение недоверия правительству, а третьи наделены специальными полномочиями, например, лишение де-

путата права на неприкосновенность, отстранение от обязанностей, интерpellация и т. д. Степень полноты контрольных полномочий парламента напрямую зависит от политического режима: чем демократичнее режим, тем полнее контрольные полномочия. В президентских республиках контрольные полномочия менее разнообразны, но их эффективность проявляется в отсутствии у президента и правительства права роспуска парламента. В парламентарных же государствах парламент наделен более широкими контрольными полномочиями, которые «уравновешиваются» правом правительства на роспуск парламента.

Рассматривая эту функцию, некоторые авторы утверждают, что контроль, осуществляемый парламентом, не выступает его отдельной функцией, а примыкает к законодательной, являясь ее продолжением, или играет роль инструмента в механизме «сдержек и противовесов»<sup>204</sup>. Полагаем, что именно из-за того, что парламентский контроль представляется как инструмент в механизме «сдержек и противовесов», нам следует считать его отдельной функцией парламента.

В этом смысле путем участия парламента в квалифицированной оценке законопроектов, внесенных исполнительной властью, и осуществления систематического контроля за исполнением законов последней посредством парламентских контрольных полномочий, структур и процедур и обеспечивается качество закона. Соответственно, быть не только законодателем, а «качественным законодателем» – миссия современного парламента, оправдывающая его роль в системе разделения властей<sup>205</sup>.

Важную роль в легитимации политической власти играет финансово-бюджетная функция парламента<sup>206</sup>. Распределение финансовых потоков через принятие бюджета страны напрямую затрагивает интересы отдельных слоев общества и государства в целом. Реализуя данную функцию, парламент создает условия

---

<sup>204</sup> См.: Богданова Н. А. Законодательная и представительная функции парламента : преодоление коллизий // Вестн. Тюм. гос. ун-та. 2009. № 2. С. 53.

<sup>205</sup> См.: Там же.

<sup>206</sup> См.: Усанов В. Е. Функциональные аспекты существования парламентаризма // Современное право. 2006. № 8. С. 36.

для поступательного социально-экономического развития страны. Кроме принятия бюджета, парламенты формируют налоговое, банковское законодательство, рассматривают финансовое обоснование любого закона, требующего затрат государства.

Несмотря на всю значимость финансово-бюджетной политики, полагаем, что принятие государственного бюджета не является отдельной функцией парламента потому, что его утверждение реализуется посредством стандартной законодательной процедуры и не предполагает каких-то особенных правил и условий.

Парламент играет важнейшую роль в формировании системы внешней политики государства, ее правового обеспечения и практической реализации. Активная внешнеполитическая деятельность парламента является неотъемлемой частью парламентских полномочий и направлена на достижение внешней легитимности политической власти.

Тенденцией современной политики является приобретение ею международного характера, хотя сам политический процесс остается национальным. Основные политические институты – выборы, политические партии и парламенты – по-прежнему имеют глубокие корни на национальном и местном уровнях. Национальные государства образуют основу международного сотрудничества, а парламенты являются национальными институтами, олицетворяющими суверенитет этих государств.

В этой связи закономерно, что парламенты занимаются международными вопросами через участие в деятельности международных организаций, среди которых ООН, Межпарламентский союз, Парламентская ассамблея Совета Европы, ЮНЕСКО и т. д. Успешно интегрируя проблемы мировой политики в свою повестку дня и рабочий процесс, национальные парламенты способны придать работе международных организаций импульс по решению накопившихся проблем, оказать существенную помощь в преодолении дефицита демократии в международных отношениях. Успешная деятельность национальных парламентов в сфере международных отношений, как показывают итоги социологических опросов, воспринимается населением весьма положительно и помогает преодолению отчужденности между парламентом и обществом.

Направления и способы участия парламентов в международных организациях весьма разнообразны. Парламентское присутствие в деятельности международных организаций может выражаться в участии представителей парламентов в составе официальных делегаций своих стран на Генеральной Ассамблее ООН и других крупных совещаниях органов ООН; в парламентской поддержке ряда операций ООН, в частности, в проведении дипломатической работы на парламентском уровне, участии в миссиях по наблюдению за выборами и предоставлению консультантов в рамках проектов, посвященных вопросам управления; в направлении членов парламентских комитетов и иных парламентских делегаций в различные органы международных организаций; в обмене мнениями относительно работы и опыта национальных парламентов и международных организаций; в выполнении парламентской миссии для изучения проблем на местах, например, операций по миротворчеству и т. д.

В рамках этой разнообразной деятельности парламенты располагают всеми возможностями воздействия и влияния на международную политику. Действуя через систему международных организаций, они способны продвинуть интересы собственных стран, продемонстрировать успехи своего народа или же привлечь внимание международной общественности к решению национальных проблем. Парламенты должны стремиться к более эффективному использованию возможностей существующих международных, региональных объединений и каналов участия в их работе для достижения внешней легитимности политической власти в своих странах.

Среди функций парламента, способных легитимизировать политическую власть, важное значение имеет идеологическая функция. Посредством данной функции и гласности парламентарии убеждают население в преимуществах или недостатках существующего политического строя, разъясняют свои программные установки, продвигают идеи политических партий. Достижению этих целей служат поездки депутатов по стране, встречи с избирателями, выступления через СМИ, непосредственная работа с избирателями в штабах партий и общественных приемных депутатов и др. Кроме того, данная деятельность направлена и на инициации

рование процесса поиска обществом идеалов, ценностей, новых моделей поведения. Здесь роль парламентариев заключается в том, что они должны предложить обществу программы, исходные ориентиры для поиска новых идеологических ценностей, создать соответствующие условия для их формирования.

Мировая практика парламентаризма показывает, что при серьезном подходе к идеологической функции и правильной реализации ее основных принципов на практике можно достичь немалых успехов в деле совершенствования социальных отношений, создания условий для становления и развития гражданского общества, повышения политической активности граждан, создания плюралистического общества, совершенствования системы самоуправления, утверждения принципов социальной справедливости, создания благоприятных условий для духовного развития, повышения уровня благосостояния народа и т. д. Реализуя огромный потенциал идеологической функции, парламент выступает в качестве инструмента легитимации политической власти.

Таким образом, совокупность данных функций позволяет парламенту, с одной стороны, соответствовать своей конституционной роли в системе властей, а с другой – претендовать на статус важного инструмента политической организации общества и легитимации политической власти.

Парламент, по определению К. Шмитта, является ключевым либеральным механизмом обеспечения равновесия между государством и гражданским обществом<sup>207</sup>. Предназначение парламента заключается в его возможности урегулирования разногласий демократическими способами и создания законов, обязательных для всех остальных органов государственной власти. «Парламент является неким стержнем для гражданского общества и государства, гарантом ненасильственно и добровольно устанавливаемой социально-политической гармонии»<sup>208</sup>.

Огромную роль в том, как парламентаризм может повлиять на процесс легитимации политической власти, играет его способ-

---

<sup>207</sup> См.: Шмитт К. Политическая теология. М. : КАНОН-пресс-Ц., 2000. С.193–196.

<sup>208</sup> Кин Д. Демократия и гражданское общество. С. 255.

ность реагировать на ожидания общества и оправдывать надежды народа. Общественное мнение, касающееся парламентов, осознает сложность представительства и жизненно важную роль, которую парламент играет в социально-политической и экономической жизни общества, но в то же время общественное мнение также указывает на изменяющиеся приоритеты народного представительства. Во-первых, во время социологических опросов, когда людей спрашивают, имеет ли парламент жизненно важное значение для существования представительной демократии, они на поставленный вопрос чаще всего отвечают утвердительно. Так, исследовательский проект «Латиноамериканский барометр» 2010 г. показал, что по всему региону подавляющее большинство людей верят в то, что демократия невозможна без парламента. Доля согласившихся с этим утверждением равна 59 %<sup>209</sup>. Более важно, что респонденты рассматривают власть и силу парламента в качестве «одного из основных или даже основного ключа к демократизации», что подтверждается результатами всемирного исследования за 2006 г.<sup>210</sup> Общество начинает больше доверять парламенту, если он сильный, дает надежную гарантию стабильности, уравнивает власть президента, правительства. Результат доверия к парламенту проявляется в повышении его легитимности и стремлении народа и политических партий наделять парламенты еще большим количеством полномочий, направленных на усиление данного органа власти.

Во-вторых, хотя парламенты обычно занимают самые низкие строки в социологических опросах о доверии, отношение к отдельным депутатам, в особенности к местным представителям, намного благоприятнее. В Великобритании, например, социологический опрос, проведенный в 2010 г., выявил, что 22 % респондентов удовлетворены деятельностью местных членов парламента, 5 % – скорее неудовлетворены, 15 % – неудовлетворены деятельностью

---

<sup>209</sup> См.: Латинобарометр, 2010 : ежегодный отчет (Latinbarometro, 2010. Annual Report) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.latinobarometro.org> (дата обращения: 15.05.2015).

<sup>210</sup> См.: Глобальный парламентский отчет : изменяющийся характер парламентского представительства. С. 26.

политиков в целом. Опрос, проведенный в США, выявил, что 64 % населения, обратившихся за помощью к своим представителям, остались довольными их действиями<sup>211</sup>.

В современном мире сложившаяся тенденция во взаимоотношениях между парламентами и избирателями свидетельствует скорее о возрастании общественных надежд на своих представителей, нежели об уменьшении. Люди в критических ситуациях обращаются к своим представителям, требуют от них помощи в решении накопившихся проблем, для чего депутатам требуется немало средств, а также времени на общение со своими избирателями.

Если говорить об уровне контакта с избирателями, парламенты всего мира, а также отдельные политики сообщают об интенсификации взаимодействия с гражданами, особенно с помощью электронной почты. Эта тенденция отражает искреннее желание граждан взаимодействовать со своими политиками и надежду на то, что их представители не только ответят им, но еще и активно возьмутся за решение любой проблемы. Результаты всемирного опроса, проведенного Межпарламентским союзом, как уже выше отмечалось, показали, что на вопрос о самой важной функции политиков почти треть людей назвала «решение проблем избирателей» единственной и самой важной функцией. Опрос также выявил количество времени, затрачиваемое на оказание услуг электорату. Пятая часть от общего числа опрошенных политиков заявила, что посвящает помощи избирателям более 40 часов в неделю, в то время как треть членов парламента отводит этой деятельности от 21 до 40 часов каждую неделю. Почти две трети политиков уверены в том, что отношения парламентов и граждан скорее улучшаются, нежели ухудшаются<sup>212</sup>.

Ключевым моментом является то, что члены парламента выполняют функцию представительства, которая, безусловно, ценится подавляющим большинством их избирателей. Однако опросы об-

---

<sup>211</sup> См.: Глобальный парламентский отчет : изменяющийся характер парламентского представительства. С. 26.

<sup>212</sup> См.: Межпарламентский союз, 2011. База данных PARLINE по Национальным парламентам (Inter-Parliamentary Union, 2011a. PARLINE Database on National Parliaments) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> (дата обращения: 15.05.2015).

щественного мнения свидетельствуют о том, что парламенты не так популярны, как другие органы власти. Это происходит из-за природы и назначения властей, поскольку парламенты как законодательная власть призваны в основном для принятия решений, а исполнительная власть претворяет эти решения в жизнь, и по этой причине правительства, как правило, популярнее парламентов.

Одним словом, орган власти, чья функция заключается в согласовании различных, порой противоречивых мнений, принятии законов и рационализации решений, неизбежно вызывает в отношении себя противоречивые мнения. Во избежание этих коллизий и для улучшения климата во взаимоотношениях с обществом парламенту необходимо лучше информировать граждан о своей деятельности, объяснять необходимость принятия не очень популярных решений и т. д. Только информационная открытость парламента и умение прислушиваться к общественному мнению позволят обществу понимать и ценить полезность парламента, парламентаризма в целом как эффективного института, способного решать глобальные проблемы общества и легитимизировать политическую власть.

Проблема эффективности деятельности парламентов является предметом непрекращающихся дискуссий. На вопрос, что мешает результативности работы парламентов, парламентарии большинства стран, по данным опроса, проведенного Межпарламентским союзом, выделяют недостаточность ресурсов для работы с электоратом (37,2 %), нехватку индивидуальных ресурсов (30,1 %), недостаточность ресурсов и персонала парламента (31,0 %), недостаточную степень полномочий и власти (30,7 %), недостаток опыта парламентской деятельности или конкретных знаний (25,4 %), нехватку времени для надзорных мероприятий (22,5 %), зависимость от политических партий и парламентских фракций (19,9%), неправильную организацию законодательного процесса (20,7 %), а также недостаточный уровень заработной платы парламентариев (16,8 %) <sup>213</sup>.

На современном этапе парламенты сталкиваются с проблемой по сохранению своего статуса как представительного органа.

---

<sup>213</sup> См.: Межпарламентский союз. 2011. Апр. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipu.org/english/home.htm> (дата обращения: 15.05.2015).



Они получают свою власть от народа, и сохранение этой власти требует от них постоянного развития и адаптации к надеждам общества. Как отмечал Х. де Сото, «там, где политические институты не успевают за скоростью изменений в обществе, они сначала становятся несоответствующими времени, так как их законы отстают от времени, а затем – ненужными, потому как люди находят альтернативные возможности, которые соответствуют их нуждам и подходят тому, как они организуют свою жизнь»<sup>214</sup>.

Таким образом, опыт функционирования парламентов свидетельствует о том, что они повсюду являются главным демократическим институтом. Парламент – важный представительный орган государственной власти, получающий свою легитимность от поддержки народа и его веры в способность парламента выполнять важные функции. Парламент как выборный орган, представляющий общество во всем его многообразии, воплощает волю народа и его надежду на то, что демократическая власть внимательно отнесется к его нуждам и решит его наиболее неотложные проблемы.

Парламент призван решать уникальную задачу: используя такие демократические средства, как ведение диалога и достижение компромисса, приводить к общему знаменателю несовпадающие интересы и ожидания различных групп и слоев общества. Как ключевой законодательный орган, парламент должен приводить законы в соответствие с постоянно меняющимися потребностями общества, надзирать за работой правительства, обеспечивать полную подотчетность правительства народу.

Безусловно, современные парламенты отличаются от своих более ранних моделей, однако источником их легитимности по-прежнему остается народная поддержка. Несмотря на низкий уровень доверия к парламентам со стороны населения, вызванный изменением природы представительства из-за преобладания власти политических партий, появления альтернативных способов представительства, общество по-прежнему осознает важность этого органа. Парламенты формировались десятилетиями, а их

---

<sup>214</sup> *Coto X. де.* Тайна капитала : Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всех других местах. Лондон : Random House, 2001. С. 23.

функции – иногда веками. На различных этапах общественного развития парламентам под воздействием происходящих событий приходилось менять свои функции, формы и полномочия, но их предназначение всегда заключалось в создании законов, представительстве интересов народа и осуществлении легитимации политической власти.

Итак, в качестве выводов и итогов данного раздела отметим следующее:

1. Опыт деятельности парламентов за последние десятилетия показывает, что данный институт отнюдь не изжил себя и маловероятно, что он когда-либо станет ненужным, но восприятие его значимости народом зависит, во-первых, от эффективной деятельности в тех сферах, в которых этого ожидает народ, и, во-вторых, от обеспечения взаимопонимания с народом.

2. После Второй мировой войны, как показывает опыт развитых стран, огромную стабилизирующую роль в этих государствах сыграл именно парламент и связанные с ним институты и практики. Модернизационные процессы получали народное одобрение и поддержку, в том числе и благодаря парламенту, так как парламент придавал данным процессам характер осуществления воли всего народа.

3. Парламент создает условия и предоставляет возможность для того, чтобы были выслушаны все мнения, способствует достижению компромиссов и сближению позиций между различными политическими силами, принимает законы, создает нормативно-правовую базу государства.

4. Парламенты непосредственно или через политические партии и альтернативные способы представительства привлекают население к процессу обсуждения и принятия некоторых решений. Такие механизмы позволяют им разделить в какой-то степени ответственность за принимаемые решения с избирателями и легитимизируют политическую власть.

5. Несмотря на то, что в последнее время появилось множество способов представительства, парламенты по-прежнему остаются легитимным органом государственной власти. Они выступают в качестве посредника между государством и обществом. Парла-

менты рационализируют решения, объясняют обществу смысл и значение проводимых реформ, принимаемых решений, тем самым выполняют важную функцию легитимации политической власти.

#### **4.2. Развитие партийной системы как фактор легитимности политической власти**

При анализе проблем, обозначенных в данном разделе, политическую партию будем рассматривать как организованную группу единомышленников, представляющую интересы определенной социальной группы и поставившую своей целью их реализацию путем участия в выборах, административного назначения или завоевания государственной власти<sup>215</sup>, а партийную систему – как совокупность всех партий, принимающих участие в борьбе за власть и ее осуществление.

Одним из ключевых факторов, определяющих легитимность политической власти, является эффективность деятельности парламента. В данном контексте актуализируется вопрос, насколько парламент качественно выполняет свою представительскую функцию и насколько эффективна работа формирующих его политических партий.

Партии в политической жизни большинства стран мира играют важную роль, а при демократических режимах их роль возрастает многократно. Политические партии становятся центром аккумуляции интересов различных слоев общества, обеспечивают представительство интересов граждан, вырабатывают альтернативные программы развития общества, участвуют в формировании органов государственной власти.

Будучи важным связующим звеном между обществом и государством, политические партии также выполняют функции, которые значимы с точки зрения обеспечения парламентского представительства и достижения легитимности парламентского

---

<sup>215</sup> См.: Политология: энциклопед. словарь / общ. ред. и сост. Ю. А. Аверьянов. М. : Изд-во Моск. коммер. ун-та. 1993. С. 245; Джанда К. Сравнение политических партий : исследования и теория [Электронный ресурс]. URL: <http://pavroz.ru/files/jandaparties.pdf> (дата обращения: 19.06.2015).

учреждения. Во-первых, партии создают условия и выделяют ресурсы своим представителям для переизбрания. Во-вторых, они посредством своих парламентских фракций создают организационную основу для функционирования парламента. Парламентскими фракциями на основе межфракционных договоренностей устанавливаются регламенты функционирования парламента, вырабатываются единые нормы внутрипарламентской жизни, формируется единая стратегия ведения переговоров, консультаций с правительством. В конечном итоге эффективность деятельности, степень слаженного функционирования парламента зависят от политических партий.

Таким образом, важная роль политических партий в парламентской жизни и процессе достижения легитимности политической власти не может быть проигнорирована. В то же время в современном мире партии сталкиваются с рядом проблем, препятствующих им выполнять свои функции. Во-первых, во многих странах, и особенно в новых демократиях и развивающихся странах, партийная система, как правило, характеризуется либо доминированием одной партии, либо наличием большого количества разрозненных, слабых партий, которые появляются и исчезают относительно быстро и не имеют устойчивой связи с электоратом. Доминирование в политической системе одной политической партии приводит к установлению полного контроля над парламентом со стороны правительства. В таких условиях парламент лишается своей сущности и превращается в декоративный орган. Этот парламент обычно исполняет роль демократического фасада при авторитарных и тоталитарных режимах.

Другая крайность для новых демократий и большинства развивающихся стран выражается в многообразии партий, которым не хватает дисциплины и единства, и, как правило, подобная неорганизованность дестабилизирует работу парламента, делает его неконструктивным и непредсказуемым. Слабая партийная дисциплина особенно опасна своими последствиями в переходных и постконфликтных обществах, когда требуется максимальная концентрация усилий для налаживания работы парламента, чтобы он мог выполнить присущие ему функции. Мозаичность

партийного поля в условиях отсутствия достаточного опыта демократического управления, доверия между различными партиями, слабых связей с общественностью, отсутствия идеологической платформы усиливает тенденцию создания партий вокруг харизматичного лидера.

Во-вторых, в современном мире представительская роль политических партий претерпела существенные изменения. Основопологающий принцип создания и функционирования парламентов и политических партий – принцип коллективного представительства интересов – в условиях культурного, технологического и политического развития все больше заменяется принципом индивидуализма. Этому процессу и его утверждению способствует распространение доступного образования, создание более образованного и информированного общества, увеличение количества различных видов средств массовой информации. Благодаря технологическим инновациям, информация стала не только доступной и разнообразной, но и мобильной. Появились новые коммуникационные каналы для межличностного общения. Доступность информации, возможность пообщаться, поделиться своими мыслями по поводу различных политических событий породили у людей стремление к независимости и самостоятельности.

В-третьих, в современном мире происходит маркетизация политических партий. Данная тенденция выражается в том, что современные политические партии трансформируются, становятся носителями конкретного политического продукта и ориентируются на рынок и потребителя с учетом их потребностей. Под влиянием требований современного политического рынка партии вынуждены изменить стратегию сегментирования электорального поля с целью снижения издержек по выявлению и привлечению сторонников. «Функционирование политического механизма в демократической стране, – как отмечал Э. Фромм, – в сущности не отличается от того, что происходит на товарном рынке. Политические партии не слишком разнятся от крупных коммерческих предприятий, а профессиональные политики стараются продать публике свой товар. Их методы все больше напоминают методы

рекламы, применяющей сильные меры воздействия»<sup>216</sup>. Эту же мысль подтверждает российский исследователь проблем становления партийной системы в современной России Я. Ю. Шашкова. В частности, она отмечает, что «маркетингизация политики в условиях информационного общества приводит к ее удорожанию. Партийные проекты приобретают „пиаровский“ характер, партии перенимают „рыночный“ тип поведения и выстраивают коммуникации со слабоструктурированным обществом как с аморфной аудиторией»<sup>217</sup>.

Маркетингизация политических партий оправдывается тем, что «если общество требует от политических партий ориентироваться на требования рынка, разработать ряд стратегий, которые соответствовали бы их потребностям и запросам, а также создать соответствующий имидж организации, способной добиться удовлетворения этих требований, то избиратели будут готовы поддержать именно такую партию, которая продемонстрирует свою привязанность не к идеологическим ценностям, а будет доказывать свою рыночную ориентацию»<sup>218</sup>. Оценивая суть процесса маркетингизации политических партий, необходимо подчеркнуть антидемократическое содержание маркетингового концепта. Маркетингизация ведет к деидеологизации электората, подчинению партийной политики узкогрупповым интересам, департизации электората, снижению политической активности, потере партиями идеологической идентичности.

Таким образом, возможно, именно по вышеприведенным причинам во многих странах с устойчивым демократическим режимом граждане напрямую не идентифицируют легитимность политической власти с деятельностью политических партий. Политические партии из эффективного института представительства превращаются в закрытые группы с узкокорпоративными интересами и становятся все более и более помехой для полити-

<sup>216</sup> Фромм Э. Здоровое общество. М. : АСТ, 2015. С. 209.

<sup>217</sup> Шашкова Я. Ю. Сетевые модели в российском партотенезе // Политическая экспертиза : ПОЛИТЭК. 2012. Т. 8, № 3. С. 122.

<sup>218</sup> The marketing of political parties. Political marketing at the 2005 British general election / ed. by G. Darren Lilleker, A. Nigel Jackson and Richard Scullion. Manchester : University Press, 2006. P. 8.

ческого представительства. Это, в свою очередь, приводит к тому, что в обществе усиливается процесс индивидуализации, и граждане, особенно при развитых демократиях, начинают меньше доверять различным политическим институтам, о чем свидетельствуют и данные исследовательского проекта Trust Barometer 2012<sup>219</sup>. Низкий уровень доверия со стороны граждан к партийному и парламентскому представительству активизирует процесс поиска альтернативных форм представительства, что должно стимулировать парламентские учреждения и политические партии к действию по восстановлению утраченных позиций.

Наличие в политической системе общества эффективных политических партий является важнейшим фактором рационального функционирования парламента. Партии являются основой, на которой строится парламентская деятельность, достигаются компромиссы по важнейшим вопросам. Во фрагментированном парламенте, где множество политических партий с низкой внутрипартийной дисциплиной, трудно достичь даже самых простых соглашений, а парламент, в котором доминирует одна партия, страдает от противоположной проблемы: он практически не может осуществлять надзор над деятельностью правительства и законодательным процессом.

Проблемы партийного строительства, коллективного или индивидуального представительства, соотношения партийных и общественных интересов, появления альтернативных способов представительства нисколько не снимают с повестки политической жизни вопрос о роли и значении партий в процессе легитимации политической власти. Несмотря на имеющиеся трудности, в современном мире трудно представить политическую систему, особенно при демократиях, без политических партий или организаций, сходных с ними.

Развитие и становление политических партий в каждом государстве имеет свою специфику, определяемую историей страны, социокультурными особенностями общества, этноконфессио-

---

<sup>219</sup> См.: Материалы исследовательского проекта «Trust Barometer 2012» [Электронный ресурс]. URL: <http://quote.rbc.ru/macro/articles/2012/> (дата обращения: 17.06.2015).

нальным составом населения, опытом государственного строительства, взаимоотношением с окружающим миром и т.д. Эти особенности особенно ярко выражаются в истории российского партийного строительства, которая по своему содержанию неоднозначна.

Безуспешный опыт партийного представительства начала XX в. и последовавшая за ним длительная советская однопартийность породили недоверие людей к партийному институту. Попытки создания многопартийной системы в России традиционно приводили к становлению однопартийной системы или системы, где преобладала та единственная партия, которая представляла действующую власть и которую эта же власть рассматривала в качестве своего второстепенного орудия.

Формирование современных политических партий в России относится к рубежу 1980–1990-х гг. Они возникали как идеологические образования и были отражением процесса зарождения «политического плюрализма на основе отрицания монополизма коммунистической идеологии и противопоставления ей демократических ценностей»<sup>220</sup>. Но эти объединения в политологическом смысле не были партиями и могли претендовать на статус протопартий, поскольку процесс дифференциации в обществе социально-классовых интересов еще не был завершен, не были выработаны четкие программные установки. Эти объединения, претендующие на статус политической партии, были слабо организованы, малочисленны, не располагали развитой сетью региональных отделений и не могли рассчитывать на широкую общественную поддержку. «Руководство партий, состоявшее в подавляющем своем числе из интеллигентской среды, не отличалось дисциплинированностью. Партии больше походили на кружки единомышленников с отсутствием четких программ и ориентации на конкретные гражданские группы»<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> *Холодковский К. Г.* Парламентские выборы 1999 года и партийное структурирование российского общества // *Полис*. 2000. № 2. С. 51.

<sup>221</sup> *Козодой В. И.* Борьба радикалов и реформаторов в процессе партийного строительства в Сибири летом 1991 г. // *Вестн. Том. гос. ун-та*. 2008. № 312. С. 79–83.



Как отмечают российские политологи, «протопартиям не удалось стать связующим звеном между обществом и властью. Они не сумели стать ни массовыми объединениями, претендующими на поддержку определенного социального слоя, ни универсальными партиями избирателей, стремящимися представлять интересы самых широких слоев общества. Они превратились в некую систему, ориентированную на мобилизацию социальной поддержки с целью обеспечения победы представителей элиты, стремящихся институционализировать свое участие в публичной политике через выборы»<sup>222</sup>.

Партийное строительство, спустя четверть века со времени появления зачатков многопартийности в современной России, до сих пор проходит таким образом, что вновь созданные партии практически всегда оказываются группами, «ориентированными не столько на выполнение типичных функций посредника между государством и гражданским обществом, сколько на поддержание межэлитных связей»<sup>223</sup>. Отсутствие достаточной численности членов партии и организационной структуры на местах не позволяет им укорениться на периферии страны. Достаточно констатировать, что «только 5,4 % россиян являются членами политических партий и общественных движений. Из них три четверти (75,6 %) – члены „Единой России“, большинство которых демонстрируют свое членство в партии „по долгу службы“ во властных структурах»<sup>224</sup>.

Проблему малочисленности политических партий можно объяснить рядом причин и факторов, имеющих как объективный, так и субъективный характер. «Во-первых, во многом специфику партийного строительства в современной России определяют личностные качества партийных лидеров и позиция властей. Во-вторых, слабость политических партий определяется незрелостью гражданского общества, отсутствием широкой социальной базы в лице среднего класса. И, в-третьих, незавершенность процесса

<sup>222</sup> Галкин А., Красин Ю. Сильная демократия – альтернатива авторитаризму. М. : Ис, 1996. С. 37–38.

<sup>223</sup> Саква Р. Режимная система и гражданское общество в России // Полис. 1997. № 1. С. 63.

<sup>224</sup> Козырева П. М., Смирнов А. И. Кризис многопартийности в России // Полис. 2014. № 4. С. 83.

структурирования политических, экономических предпочтений и интересов в обществе приводит к тому, что современные политические партии России в процессе осуществления ими представительства интересов широких масс допускают их подмену. Корпоративные группы давления и лоббирования, располагая колоссальными финансовыми и другими возможностями, обрабатывают массовое сознание, деформируют функционирование избирательной системы и при этом не несут никакой политической ответственности за свои обещания перед избирателями»<sup>225</sup>.

Современные политические партии России действуют в слабо структурированной социальной среде с разрушенными старыми и не сформировавшимися новыми неустойчивыми связями, с низким уровнем гражданского самосознания. Партии не справляются и «с формулированием коллективных ценностей и целей социума, демонстрируя полную идеологическую эклектику. Тем самым они дезориентируют избирателей, затрудняя для них идентификацию с партией, чем осложняют и осуществление политического выбора»<sup>226</sup>.

В России процесс становления политических партий происходил путем заимствования западно-либеральной модели политических институтов, что вступило в противоречие с существующей политической культурой. В результате «отечественный партотгенез привел не к созданию целостной партии, не к варианту модуса парламентаризма, а к своеобразной политической мимикрии, сочетающей традиционные и демократические элементы»<sup>227</sup>.

В отличие от политических партий Запада, российские партии как в период выборных кампаний, так и между ними преследуют несколько иные цели. Партийная деятельность отодвигается на периферию политической жизни, преобладающим сценарием ста-

---

<sup>225</sup> Керимов А. А. Роль партийной системы в становлении и развитии современного российского парламентаризма // Изв. Иркут. гос. ун-та. 2013. № 2 (11), ч. 1. С. 41. (Сер. Политология. Религиоведение).

<sup>226</sup> Грызлов Б. В. Политические партии и российские трансформации : теории и политическая практика : автореф. дис. ... канд. полит. наук. / СПбГУ. СПб., 2001. С. 14.

<sup>227</sup> Постников Н. Д., Федорченко С. Н. Партийное строительство в имперской и современной России // Вестн. Моск. гос. обл. ун-та. 2014. № 2 [Электронный ресурс]. URL: [www.evestnik-mgou.ru](http://www.evestnik-mgou.ru) (дата обращения: 07.02.2015).

новится не состязательность между партиями, а борьба между исполнительной и законодательной властью, центром и регионами.

Некоторые политологи предрекали постепенное усиление роли партий в политической жизни общества<sup>228</sup>. Они исходили из того, что политические партии будут наращивать свою социальную базу, в обществе произойдет процесс размежевания на основе идейно-политических установок. Но, как показывает реальная политика, всего этого не произошло, российские политические партии по-прежнему слабы, более ориентированы на обслуживание интересов элиты. Они не смогли закрепиться в общественном сознании, не сумели создать значительную социальную базу и, как на Западе, стать важным политическим институтом самоорганизации общества.

В отличие от Запады, где центр тяжести в политике переносится в публичную сферу, в России преобладают закрытые практики, контролируемые неконституционными структурами и отношениями. На этом фоне политические партии лишаются возможности реального участия в процессах управления обществом. Определение состава правительства, вопросы контроля над курсом исполнительной власти остаются вне компетенции политических партий.

Идея политической партии, как показывает российская практика партийного строительства, не может укорениться в общественном сознании. Если на Западе партии обретаю общенациональное значение, то в России это явление по ряду причин остается чужеродным. В России для создания новой политической партии достаточными условиями являются: 1) наличие яркой личности, популярной, как минимум, на региональном уровне; 2) возможность использования государственных финансовых и информационных ресурсов; 3) обязательная поддержка региональной власти и возможность использования ее ресурсов. Партия, появившаяся в результате активного участия государственной власти, не стремится к упрочению своих позиций в обществе, а наоборот, «верхушка такой партии сознательно увеличивает свой отрыв от

---

<sup>228</sup> См., напр.: Куда идет Россия? Кризис институциональных систем : Век, десятилетие, год. М. : Логос, 1999. С. 181–183.

массы, держит ее в неведении и принимает решения исключительно „келейно“ в собственных интересах»<sup>229</sup>.

На первый взгляд, не слабым потенциалом обладают бизнес-сообщества, которые могли бы создать политические партии. Однако все предпринятые в этом направлении попытки не увенчались успехом. Ярким тому примером служит краткосрочность существования партий и движений, созданных, например, А. Вольским («Гражданский союз» на выборах 1993 г. набрал около 2 % голосов; за движение «Профсоюзы – Промышленники России – Союз труда» на выборах в Государственную думу в 1995 г. проголосовало всего 1,55 % избирателей из числа проголосовавших). Полагаем, такая же участь ожидает и «Гражданскую платформу» М. Прохорова. Провал попыток бизнес-сообществ по созданию политических партий объясняется низким уровнем их реального влияния в обществе, стремлением позиционировать себя самостоятельной силой, независимой от действующего политического режима, а также несоответствием предлагаемых ими ценностей устоявшейся системе ценностей российского общества. Более созвучными с общественными настроениями в российском обществе сегодня являются идеи крепкого государства как гаранта порядка и социальной защиты, патриотизма, державности, антизападничества.

Российские политологи в становлении и развитии современных политических партий выделяют с небольшими вариациями несколько этапов. Нам представляется оправданной периодизация, предложенная О. З. Муштуком. Он выделяет следующие этапы в институционализации и развитии российских партий на рубеже XX–XXI вв.<sup>230</sup>:

– создание многочисленных политизированных клубов, групп, общественных объединений (1985–1987);

---

<sup>229</sup> Исаев Б. А. Природа антидемократических тенденций в организации и деятельности политических партий и возможности их демократизации // Демократия в современном мире : сб. ст. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. С. 125.

<sup>230</sup> См.: Мушток О. З. Генезис российской многопартийности и современная расстановка партийно-политических сил // Обозреватель – Observer. 2010. № 2. С. 22.

- формирование «народных фронтов», отстаивающих право на суверенитет советских республик (середина 1987 – начало 1990 г.);
- легальное преобразование общественно-политических структур в политические партии и общественно-политические движения после вступления в силу Закона Верховного Совета СССР «Об общественных объединениях» с 1991 г;

- партийное строительство, последовавшее после августа 1991 г.

Отсутствие традиций политического участия населения в процессе управления государством не позволило ему в 1980–1990-е гг. создать свои политические организации «снизу». Пришедшая к руководству страной новая российская власть не испытывала давления со стороны таких организаций. Зато, являясь частью административно-бюрократического аппарата, новая элита достаточно быстро пошла на естественный для себя союз с бюрократией как единственной альтернативной народному представительству силой, способной управлять страной. В итоге современные российские партии превратились из важного элемента представительной демократии в механизм легитимации политической элиты.

Первый этап партийного строительства в современной России характеризуется созданием внешних атрибутов демократического общества. В дальнейшем, начиная с 1993 г., политические партии становятся активными участниками политической жизни общества. С их участием в декабре 1993 г. появился выборный парламент – Государственная дума. В это же время появляются так называемые партии власти.

В политической науке нет однозначного подхода в определении партии власти. В данной работе, исходя из исследовательских задач, будем опираться на следующие дефиниции политической партии. Так, С. Хенкин считает, что «партия власти – это совокупность группирующихся вокруг главы государства институтов, структур и объединений, проводящих официальный курс, а также участвующих в определении целей и стратегии развития России, и создаётся с целью организованного противостояния на избирательном поле другим партиям, которые представляют иные, отличные от

властных элит, сегменты общества»<sup>231</sup>. Подобное определение приводят Г. В. Голосов и А. В. Лихтенштейн. Они определяют партию власти как «организацию партийного или квазипартийного типа, создаваемую элитой для участия в выборах»<sup>232</sup>.

На парламентских выборах 1993 г. с позиций партии власти выступали блок «Выбор России» (в период с 1993 по 1995 г. блок имел в Думе всего 64 места), возглавляемый Е. Т. Гайдаром, и «Партия российского единства и согласия» С. М. Шахрая (22 места). Эти партии призваны были выполнять функцию опоры политической власти и консолидации политической и экономической элиты. Поскольку они были ориентированы на выражение интересов власти и элиты, то, очевидно, за короткий срок успели дискредитировать себя в глазах избирателей и сойти с политической арены. В течение 1990-х гг. в каждом электоральном цикле появлялись новые партии власти. Так, в период с 1995 г. по 1999 г. действующую власть в нижней палате парламента представлял «Наш дом – Россия» (65 мест), с 1999 г. по 2003 г. – межрегиональное движение «Единство» («Медведь») и блок «Отечество – Вся Россия» (совместно 130 мест), а на выборах 2003 г. появилась новая партия власти «Единая Россия», которая смогла обеспечить себе 315 мест, тем самым установив абсолютный контроль над Государственной думой. На последних парламентских выборах в декабре 2011 г. «Единая Россия» обеспечила себе 238 мест.

Если сравнить партию власти в российском понимании с западными аналогами, то можно легко убедиться в том, что между ними практически нет ничего общего. В зрелых демократиях партия считается правящей только в том случае, если она побеждает на выборах национального уровня в представительный орган власти, заручается поддержкой избирателей. Тогда эта партия получает статус властвующей и право на формирование правительства и реализацию собственного курса. Таким образом, партии власти на Западе – это политические организации, победившие на выбо-

---

<sup>231</sup> Хенкин С. «Партия власти» : штрихи к портрету // Полития. 1997. № 1. С. 132.

<sup>232</sup> Голосов Г. В., Лихтенштейн А. В. «Партии власти» и российский институциональный дизайн : теоретический анализ // Полис. 2001. № 1. С. 7.

рах. Именно им граждане доверяют управление страной. В этом случае правящая партия несет ответственность за результаты своей деятельности. В России же партия власти характеризуется совершенно другими свойствами и параметрами. Она не всегда побеждает на выборах, но, тем не менее, именуется партией власти. Власть избегает идентификации своих партий с какими-либо конкретными слоями общества. В таких случаях власть всегда подчеркивает стремление своей партии выражать интересы не отдельных слоев общества, а всего социума в целом. Она прибегает к словесной риторике, призывает все здоровые и равнодушные силы объединиться вокруг власти. Поскольку власть располагает всевозможными ресурсами, то ей легко удастся обеспечить себе поддержку практически всех слоев населения.

Кроме того, партию власти в современной России характеризует ее идеологическая размытость. Роль идеологии в подобных партиях предельно минимальна. Если в начале 1990-х гг. различные идеологические установки составляли сущность политических партий и основу партийной конкуренции, то уже с середины 1990-х гг. значение идеологии резко падает. Причина такого явления заключается в том, что политические партии в начале своего существования в своих программах по-разному обыгрывали принципиально важные для переустройства общества проблемы (собственность на землю, борьба за народовластие, защита интересов наций, утверждение либеральных ценностей и др.). Это было способом привлечь на свою сторону большую часть электората, строя свою предвыборную борьбу на противопоставлении друг другу. Результатом такой манипуляции стали идеологическая дезориентация населения и постепенная потеря со стороны российского избирателя интереса к идеологической идентификации политических партий. По мнению И. В. Лебедева, «ослабление идеологического фактора в партийном строительстве определило повышение роли политических лидеров, и с 2000-х гг. вектор доктринальных положений отечественных партий сместился в сторону идей го-

сударственности, патриотизма, защиты национальных интересов и духовных ориентиров страны»<sup>233</sup>.

По типологии М. Шугарта и Дж. Кэри конституционное устройство современной России можно определить как президентско-парламентскую республику, которая характеризуется наличием всенародно избранного президента; предоставлением главе государства права назначать и смещать членов кабинета министров; необходимостью доверия парламента к членам кабинета министров; правом президента на роспуск парламента<sup>234</sup>.

Логика существования и функционирования президентско-парламентского режима предполагает наличие в парламенте партийного большинства, находящегося под контролем президента. Такая потребность вытекает из конституционных норм, которыми наделен президент. Практически монопольное право на назначение главы правительства, подбор членов кабинета министров, принятие решения об отправке в отставку состава кабинета и многие другие полномочия обязывают главу государства искать поддержку среди парламентариев. В условиях отсутствия цивилизованных форм и моделей взаимодействия между различными ветвями власти, продолжающегося экономического кризиса, институционально слабо оформленного гражданского общества, иной раз и отсутствия желания договариваться установление диалога между президентом и парламентом представляется весьма проблематичным, и создание партии власти, с точки зрения президентской власти, является логичным и оправданным. Так, отсутствие системы эффективного разграничения полномочий между исполнительной и законодательной властями, единого подхода в понимании сущности и средств проводимых социально-экономических реформ в России неоднократно приводили к серьезным

---

<sup>233</sup> Лебедев И. В. Идеологический фактор в партийном строительстве Российской Федерации в 1992–2003 годах // Изв. Рос. гос. пед. ун-та им. А. И. Герцена. 2006. Т. 7, № 21–2. С. 71–75.

<sup>234</sup> См.: Шугарт М., Кэри Дж. Президентские системы (Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics). Cambridge : Cambridge University Press, 1999 [Электронный ресурс]. URL: <http://pavroz.ru/files/shuqartcaruyps.pdf> (дата обращения: 07.02.2015).



разногласиям между президентом и парламентом вплоть до кровавой развязки в октябре 1993 г.

Установление президентского контроля над парламентом посредством формирования партии власти способствует преодолению нестабильности системы, предотвращает вероятность частых смен правительства и минимизирует угрозу роспуска парламента. Такой контроль усиливает влияние президента на законодательный процесс. Располагая большинством в парламенте, «партия власти» добивается принятия даже непопулярных законов. Наличие «партии власти» в парламенте, если при этом она еще и располагает большинством мандатов, снимает с повестки вопрос о необходимости создания коалиций, которые в переломные моменты представляются не очень прочными и легко распадаются. Имея под контролем дисциплинированную партию, президент тем самым освобождает себя от надобности вмешательства в законотворческий процесс.

Наличие партии власти выгодно и самой элите, поскольку она получает определенные гарантии своей политической безопасности. При встраивании в систему и соблюдении установленных правил игры она практически исключает возможность быть отправленной в отставку. Такая стабильность выгодна и с финансовой точки зрения, поскольку не актуализируется вопрос о выделении средств на формирование нового кабинета министров, организацию и проведение парламентских выборов. Таким образом, «российский институциональный дизайн порождает необходимые стимулы к принятию стратегии, ориентированной на создание партии большинства в парламенте»<sup>235</sup>.

Реальные действия власти свидетельствуют о том, что партийное пространство в современной России проектируется и целенаправленно отстраивается. Политические партии для элиты служат инструментом формирования и контроля финансовых потоков, борьбы между различными группировками. Партия как политический институт в либерально-демократическом понимании в российском политическом пространстве практически перестает

---

<sup>235</sup> Голосов Г. В., Лихтенштейн А. В. «Партии власти» и российский институциональный дизайн : теоретический анализ. С. 8.

существовать. Эти негативные проявления определяют природу партийного строительства в современной России и имеют тенденцию к превращению в устойчивую систему на долгосрочной основе. Факторы, обуславливающие такую перспективу, кроются в отсутствии в социальной структуре общества зрелого среднего класса, следовательно, системы развитых институтов гражданского общества; слабости низового уровня демократии; неупорядоченности в обществе экономических и социально-политических предпочтений; монолитности правящей политической элиты и отсутствии внутри нее системных разногласий; дефиците устойчивых цивилизованных правил во взаимоотношениях власти и бизнеса; близости олигархов к верховной власти; низком уровне политической культуры общества и правового нигилизма; отсутствии эффективного механизма рекрутирования талантливых специалистов во властные структуры.

Итак, итогом эволюции партийного строительства в современной России стало тотальное доминирование в электоральном пространстве партии власти. Этот процесс завершился реформой партийной системы 2005–2007 гг., установившей жесткие правила функционирования избирательной системы и существенно сузившей сферу политической конкуренции.

Под напором гражданских выступлений конца 2011 – весны 2012 г. власть предприняла шаги навстречу протестному движению. Политическая повестка дня наполнилась новым содержанием: общество возлагало определенные надежды на заявленную либерализацию избирательного законодательства, упрощение регистрации политических партий, процедуры их допуска к выборам, политический плюрализм и конкуренцию, доступ оппозиции к СМИ, в первую очередь к федеральным телеканалам и т. д. «Из уст интеллектуалов (Б. Краснова, Л. Шевцовой, Б. Пастухова) зазвучали даже призывы созвать Конституционное совещание с целью изменения действующей Конституции РФ или принятия новой»<sup>236</sup>.

---

<sup>236</sup> Альтернативы развития. Россия между модернизацией и деградацией : политол. очерки / под ред. Ю. А. Красина. М. : Ин-т социологии РАН, 2013. С. 98.

Результатом уступки власти обществу стало принятие закона, упрощающего процедуру создания и регистрации политических партий. «Новая корректировка вектора политического развития предполагала создание многопартийной системы широкой плюралистической ориентации. Только за год действия этого закона число зарегистрированных партий увеличилось почти в десять раз – с 7 до 64. Ожидалось появление амбициозных, претендующих на лидерство партий и общественных движений, что должно было повлечь за собой серьезное реструктурирование социальных интересов, политических взглядов и предпочтений, возможностей их выражения на федеральном и региональном уровнях. Однако среди зарегистрированных политических партий самого разного толка действительно сильных, конкурентоспособных проектов так и не появилось»<sup>237</sup>.

Как отмечает В. Я. Гельман, «динамика партийной политики в постсоветской России напоминает колебания маятника: в 1990-е гг. наблюдалось интенсивное движение от советской однопартийности к гиперфрагментации, сменившейся в начале 2000-х гг. движением к гиперфрагментации на фоне тенденции к монополии доминирующей партии»<sup>238</sup>. Подобные колебания свидетельствуют о том, что многопартийная система России, получившая развитие на волне радикальных преобразований конца 1980-х – начала 1990-х гг., находится в состоянии перманентного кризиса, а регулярные трансформации партийной системы, осуществляемые «сверху» с целью ее оптимизации и обеспечения более полного соответствия запросам общества, только мешают созданию действительно конкурентоспособных политических партий. «Партии не справляются и с формулированием коллективных ценностей и целей социума, демонстрируя полную идеологическую эклектику. Тем самым они дезориентируют избирателей, затрудняя для них идентификацию с партией, чем осложняют и осуществление

<sup>237</sup> Козырева П. М., Смирнов А. И. Кризис многопартийности в России // Полис. 2014. № 4. С. 77.

<sup>238</sup> Гельман В. Я. Политические партии России : от конкуренции – к иерархии // Электоральное пространство современной России. Политическая наука : ежегодник 2008 / гл. ред. А. И. Соловьев. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. С. 28.

политического выбора»<sup>239</sup>. «В результате трансформаций, – отмечает Б. В. Грызлов, – многие россияне оказались в „ловушке перемен“, к которым они были психологически не готовы. В такой ситуации человек начинает рассматривать государство и сферу политики в целом как враждебно противостоящие ему, негативно оценивая деятельность практически всех демократических институтов российского государства, в том числе партий, их политические шаги по экономическому и политическому реформированию общества»<sup>240</sup>.

Как показывает опыт проведения выборных кампаний, немалая часть населения России относится к выборам как к определенному государственному ритуалу или бесполезной, но вынужденной общественной обязанности: «лишь 3 % населения видят в политических партиях адекватный инструмент решения своих проблем, при этом три четверти россиян не хотят участвовать в политике, объясняя свое поведение прежде всего тем, что это „бесполезное занятие“ (34 %), „непонятное дело“ (17 %), на которое „нет времени“ (22 %)»<sup>241</sup>.

Эти данные отражают общий смысл так называемых нулевых лет, когда президентские и парламентские выборы представляли собой не соревнование различных кандидатов и их программ, не содержательную дискуссию о насущных проблемах, стоящих перед страной, угрожающих ей вызовах и рисках, а фактический плебисцит, т. е. одобрение либо неодобрение существующего режима и представляющих его персон.

В целом стоит отметить, что современные российские партии пока не являются реальными представителями интересов избирателей. Это во многом обусловлено тем, что партии не способны реагировать на социальные запросы, поскольку они по-прежнему формируются сверху и возглавляются первыми номерами партийных списков, которые не имеют никакого отношения к рядовым

---

<sup>239</sup> Грызлов Б. В. Политические партии и российские трансформации : теория и политическая практика. С. 14.

<sup>240</sup> Там же. С. 16.

<sup>241</sup> Альтернативы развития. Россия между модернизацией и деградацией. С. 96.

избирателям. Кроме того, все значимые проблемы общества и принятие решений по их урегулированию остаются вне поля влияния общественности и низовых партийных структур. Результатом такой политики становится олигархизация партии, на что обращал внимание еще М. Вебер. По этому поводу он писал: «Партии полностью превратились в корпорации уважаемых людей. Время от времени они в рекламных целях привлекают умы, стоящие вне партии, чтобы потом иметь возможность сказать: „в наших рядах есть такие-то и такие-то имена“. Но именно их-то они и стараются по возможности не допустить к участию в выборах»<sup>242</sup>, применяя различные способы для достижения поставленной цели. Таким образом, политические партии все больше отдаляются от своего первичного призвания – представительства интересов общественных групп и к обществу обращаются лишь накануне выборных кампаний. Отторжение от общества стало причиной сращивания партийных органов с государственными, в результате чего к власти в партиях пришли чиновники. Они вытеснили не только из партийных аппаратов, но и из парламентских фракций политиков, бывших партийных вождей, результатом чего стало, как выражался М. Вебер, «бессилие парламентов»<sup>243</sup>. Обобщая взгляды М. Вебера на проблемы партийного строительства применительно к современным реалиям политической жизни России, отметим, что профессиональные чиновники стали претендовать не только на места специалистов партийных аппаратов или государственных чиновников, но и на министерские должности. Мировоззренческие партии, менее других попавшие под власть партийных чиновников и отрицавшие практику раздачи последним государственных должностей, оказались «выдавленными» из государственных органов. Таким образом, очевидно, что вольно или невольно с высокой степенью постоянства политическая власть совершает действия, тормозящие создание полноценной партийной системы.

В результате бесконечных изменений порядка формирования политических партий, избирательного законодательства процесс

---

<sup>242</sup> Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избр. произв. М. : Прогресс. 1990. С. 687.

<sup>243</sup> Там же. С. 685.

по созданию партийной системы в России всегда оказывается прерванным. Как видим, в России нет полноценной партийной системы. Общество и власть существуют на совершенно разных «этажах». Имеющийся разрыв между обществом и властью подтверждается и данными многочисленных социологических опросов. Так, по опросам общественного мнения ВЦИОМ (на 1 февраля 2015 г.) деятельность политических партий одобряют 43 % респондентов, тогда как 24 % опрошенных их деятельность не одобряют. Среди партий наибольшей поддержкой избирателей пользуется «Единая Россия» (59,6 %), рейтинг поддержки КПРФ составляет 5,8 %, ЛДПР – 5,8 %, «Справедливой России» – 3,3 %<sup>244</sup>.

Результатом реформирования политического пространства в 2000-е гг. явилось создание синтетической партийной системы, формируемой за счет специальных партийных проектов, стратегически управляемых из администрации президента. В таких законодательных рамках деятельность партии сводится к хорошо разграниченным и заранее срежиссированным комбинациям. Конфликты мнений, демонстрации политических чувств, публичные конфликты, дебаты, брифинги, уход в жесткую оппозицию, борьба с коррупцией, соучастие гражданам – все это является предметом производства, рассчитанного на основного потребителя – электорат<sup>245</sup>.

Правящие круги официально декларируют курс на развитие и укрепление политических партий, однако их реальные действия имеют совершенно противоположный эффект. «Вместо слабой многопартийной системы, которую Россия имела в 1990-е гг., – отмечает Я. Ю. Шашкова, – страна получила даже не однопартийную систему, а скорее беспартийную систему, в которой номинальные партии не обладают никакими рычагами влияния на общественное развитие, остаются слабыми»<sup>246</sup>. В связи с этим возникают закономерные вопросы: почему в России процесс становления

---

<sup>244</sup> См.: Одобрение : общественные институты [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/ratings-social-institutions/> (дата обращения: 07.02.2015).

<sup>245</sup> См.: Баранова А. Тройная вместо «Единой» // Коммерсантъ-Власть. 2006. № 39. С. 30.

<sup>246</sup> Шашкова Я. Ю. Российская партийная система в 2012 г. : изменения при неизменности // Публичная политика – 2012 : сб. ст. / под ред. М. Б. Горного и А. Ю. Сунгурова. СПб. : Норма, 2013. С. 180–186.

полноценной партийной системы затруднен, какие факторы препятствуют успешному завершению партийного строительства?

Прежде всего, необходимо признать тот факт, что в современной России «партии пока не являются естественным порождением общества, не срослись с ним, не транслируют в должной мере волю общества во власть, не иницируют идеологию и ценностные основания государственных решений, слабо влияют на качество государственной политики и формирование политической элиты»<sup>247</sup>. Следствием данного фактора становится отсутствие реальной борьбы в политической сфере самостоятельных, признанных обществом и равных партий-соперников, конкурирующих и сменяющих друг друга во власти. Вместо этого имеется монополия одной партии, одного национального лидера, которые занимают господствующие позиции в политической системе, формируют государственные структуры и направленность их деятельности. Все это является следствием авторитарного политического режима, незаинтересованности правящей элиты в реальной конкуренции, наличии сильных политических оппонентов, ибо это привело бы к естественному отбору лучшей политической элиты, ее подконтрольности обществу, закономерной смене элиты на выборах, становлению сильной системной оппозиции.

Здесь методологически будет верным, если мы, хотя бы кратко, остановимся на характеристике истории российской партийно-политической оппозиции. Опыт существования партийной оппозиции в современной России кратковременный и, скорее, неудачный. После структурирования партий в 1993 г. оппозиционное пространство России было поделено преимущественно между неокommунистами (КПРФ), демократами («Яблоко») и либералами («Демократический выбор России», позднее «Союз правых сил»). В разделении демократов и либералов мы следуем за В. Гельманом и В. Радаевым, которые подчеркивали различия между политическими силами, акцентировавшими необходимость рыночных ре-

---

<sup>247</sup> Дорозжин Ю. Н., Даминдарова Ф. В. Партии в современной России : реальные политические акторы или их имитация? // Власть. 2014. № 11. С. 96.

форм (либералы), и силами, полагавшими приоритетным формирование демократических институтов (демократы)<sup>248</sup>.

Однако «расцвет» оппозиционных партий в 1993–1999 гг., когда, казалось, партии соревновались друг с другом в позиционировании себя в качестве оппозиции, сменился быстрым «закатом» в начале 2000-х гг., когда «оппозиционные политические акторы либо инкорпорировались „во власть“, переставая быть оппозицией, либо вытеснялись на периферию политического процесса, тем самым утрачивая статус акторов»<sup>249</sup>. Подобный исход был обусловлен неблагоприятными институциональными условиями (суперпрезидентская система с огромными полномочиями главы исполнительной власти), а также структурой российской политической элиты (консолидацией ее в 2000 г.)<sup>250</sup>. Прежде всего, вектор борьбы власти с оппозицией был направлен против левого фланга политического спектра, поскольку именно КПРФ представляла наиболее организованную и сплоченную силу с неплохо организованной сетью региональных отделений. Эта борьба велась в трех направлениях: во-первых, многие идеи и инициативы КПРФ были заимствованы партией власти. Так, идеи о социальной справедливости, развитии науки и образования, возрождении былой мощи страны в той или иной форме присутствуют в документах «Единой России» и материализуются в различных национальных программах, но в то же время власть подчеркивает утопичность коммунистических мечтаний, дискредитирует Коммунистическую партию, имеющую потенциал стать реальной оппозиционной силой. Второе направление борьбы направлено на фрагментацию левого фланга партийного спектра. Итогом этого действия стал раскол в рядах КПРФ, из состава которой вышли влиятельные лидеры. Впоследствии эти лидеры создали множество партий и объединений, среди которых «Патриоты России» Г. Семигина, «Партия возрождения России» Г. Селезнева и др. И, в-третьих, появилась

---

<sup>248</sup> См.: Радаев В. Экономическая социология. М. : Аспект Пресс, 1999. С. 276–308; Гельман В. Политическая оппозиция в России : вымирающий вид? // Полис. 2004. № 4. С. 58–59.

<sup>249</sup> Гельман В. Политическая оппозиция в России : вымирающий вид? С. 58.

<sup>250</sup> См.: Там же. С. 53.



контролируемая Кремлем партия «Справедливая Россия», также претендующая на роль защитника интересов трудящихся и пропагандирующая практически аналогичные с КПРФ ценности, что, в конечном счете, привело к рассеиванию электората Коммунистической партии.

Таким образом, можно сделать промежуточный вывод о том, что в современной России партийная система не сложилась и по той причине, что в стране не сложилась системная партийно-политическая оппозиция, где политические элиты были бы биполярны и вместе с тем представлялись бы сбалансированными институтами политической системы. Сложившаяся партийно-политическая практика, наоборот, свидетельствует совершенно об иной ситуации, а именно: сегодня главными акторами политического процесса являются не партии, включая и «Единую Россию», а независимая от них правящая государственная элита, обеспечивающая себе легитимность не в политической борьбе на равных, во главе созданных ими партий со своей идеологией и местом в политическом пространстве, а путем прямого обращения первых лиц государства ко всему российскому электорату в качестве национальных лидеров без каких-либо иных альтернатив. Элита в исполнительной власти, монопольно контролируя массмедиа и информационно-пропагандистские каналы влияния, взяла на себя все традиционные функции партий: идеологические, кадровые, функции артикуляции общественных интересов и т. д. «Правящая элита подменила собой политическую силу – организацию, которая призвана формировать и направлять партийное и государственное руководство. Тем самым мы наблюдаем уже не сращивание партии с государством, не подмену государства партийной элитой, как это было в советской политической системе, а замещение государством, правящей элитой самой партии как института гражданского общества. Первичным и базовым элементом стала государственная политическая элита, а не гражданское общество и его порождение – политические партии»<sup>251</sup>.

---

<sup>251</sup> Дорозжин Ю. Н., Даминдарова Ф. В. Партии в современной России : реальные политические акторы или их имитация? С. 96.

Как следует из вышесказанного, другая причина слабости партийной системы заключается в отсутствии в России коалиционной политики, вызванной нежеланием и амбициями политических лидеров и существующим в стране политическим режимом. Конституция наделяет президента весьма значительными полномочиями, в том числе почти безраздельным господством над правительством. Перекос полномочий в пользу президента, бесспорно, приводит к ограничению полномочий парламента, что не может не сказываться на процессе партийного строительства.

По мнению С. Мэйоринга, президентские режимы не благоприятствуют образованию партийных систем с числом партий более двух<sup>252</sup>, а сочетание же президентско-парламентской модели с пропорциональной избирательной системой, как отмечает А. Лейпхарт, является неудачным выбором для развития молодых демократий<sup>253</sup>. Подобное сочетание применительно к становлению партийной системы в современной России приводит к целому ряду негативных эффектов. Во-первых, если партия даже напрямую будет представлена в составе Кабинета министров, тем не менее, у нее нет шансов на реализацию своих программных установок, поскольку политика правительства определяется и контролируется президентом и его администрацией, поскольку правительство является органом, подотчетным только президенту. Следовательно, никакие межпартийные и коалиционные договоренности не могут быть рассмотрены как основа правительственной политики и деятельности, и в этом случае перед представителями партий встает дилемма: либо выйти из правительства в случае явного несогласия с проводимым курсом, либо полностью следовать правительственному курсу, отказавшись от партийной идентичности.

Во-вторых, поскольку депутатский корпус нижней палаты парламента не имеет существенных полномочий и влияния в процессе формирования Кабинета министров, то в таком случае отпадает необходимость в создании парламентскими партиями коалиций.

---

<sup>252</sup> См.: Mainwaring S. Presidentialism, Multipartism and Democracy : The Difficult Combinations // Comparative Political Studies. 1993. Vol. 26, Nr 2. P. 198–228.

<sup>253</sup> См.: Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий // Полис. 1995. № 2. С. 136.

Таким образом, если даже в парламенте будут преобладать силы, оппозиционно настроенные к президенту, то отсутствие реальных рычагов воздействия на исполнительную власть приведет их к дилемме либо радикального противостояния всем инициативам исполнительной власти без малейшей надежды на успех, либо опять же «врастания во власть», чреватой потерей идентичности и утратой электоральной базы.

В-третьих, политическое значение президентских выборов в жизни российского общества столь велико, что по их итогам формируется новая конфигурация власти и «победитель получает все»<sup>254</sup>. В условиях господствующей в России президентско-парламентской модели данное обстоятельство усугубляется тем, что президент, в отличие от правительства, не несет политической ответственности за результаты своей деятельности. Следовательно, добившись успеха, победивший кандидат может игнорировать свои прежние обязательства по отношению к партнерам по предвыборной коалиции.

Итак, в условиях нынешнего политического режима в России ситуация отнюдь не благоприятствует образованию сильной партийной системы и коалиций. И для оппозиционных партий дело обстоит не лучшим образом, поскольку они практически лишены шансов вхождения в правительство и превращены в эрзац-оппозицию, которой в переломных моментах может быть предоставлена возможность вхождения в состав правительства, но без права на существенное влияние на курс, проводимый исполнительной властью.

Опыт политического развития передовых стран современного мира с богатыми демократическими традициями демонстрирует, что партии способны видоизменяться под влиянием разнообразных внешних и внутренних факторов, воспринимать новшества в политике и экономике, мобильно встраиваться в политический процесс, но как институт электорального процесса они не исчезли. Живучесть политических партий объясняется тем, что в арсенале демократических способов волеизъявления не существует других, доказавших свою состоятельность институтов и механизмов. Несмотря на мнение партоскептиков, этот институт не только не ис-

---

<sup>254</sup> Линц Х. Опасности президентства // Полис. 2001. № 5. С. 54–55.

черпал себя, но до конца не раскрыл свой потенциал по аккумуляции и артикуляции мнения слоев общества. «Именно партии, а не отдельные граждане вырабатывают программы и выдвигают лидеров, которые позволяют избирателям, сравнивая разные программы и разных лидеров, определять свои предпочтения. Вне партий кандидаты, если они до этого уже не завоевали популярность, практически не имеют шансов быть избранными, поэтому политические партии играют важную роль в жизни всех без исключения демократических стран. Партия – суть открытой легальной публичной политики. Без них политическая борьба протекает в нелегальной и непубличной форме, закрытой для демократических институтов»<sup>255</sup>, – отмечает Е. Г. Ясин.

На этом фоне актуализируется вопрос о перспективах партийного строительства в современной России. Как считают Ю. Н. Дорожкин и Ф. В. Даминдарова<sup>256</sup>, сегодня в России имеются два полярно разных сценария развития партийной системы. Один из них осуществляется в настоящий момент. Первый сценарий предполагает модернизацию партийной системы России «сверху». В соответствии с этим сценарием все изменения в ней рождаются «наверху», в кремлевских кабинетах, и «инновации» спускаются «вниз» с возможными осторожными поправками, в соответствии со встречными сигналами гражданского общества. Этот вариант может быть понятен обществу, оправдан и принят им, если данный проект, решая тактические задачи, нацелен на достижение стратегической цели – создание политически конкурентной партийной системы, исключающей господство во власти одной партии, а точнее, сохранение во власти одной и той же политической элиты. Вопрос лишь в том, чтобы тактический сценарий «модернизации сверху» партийной системы не стал для российской власти самоцелью, особенно в условиях современных геополитических и внутренних реалий.

---

<sup>255</sup> Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России. М. : Фонд «Либеральная миссия», 2012. С. 210.

<sup>256</sup> См.: Дорожкин Ю. Н., Даминдарова Ф. В. Партии в современной России : реальные политические акторы или их имитация? С. 96.

Но консервативным вариантом реализации данного сценария представляется создание возможности для либерализации оппозиционных партий с одновременной реструктуризацией партии власти, предусматривающей отстранение одиозных фигур и замену их более привлекательными. Результатом такой либерализации и рокировки может стать повышение авторитета провластных политических структур. Но этот вариант окажется эффективным только на определенный срок, после чего политические события в стране могут развиваться по более стремительному и менее предсказуемому сценарию.

Второй сценарий, выдвигаемый Ю. Н. Дорожкиным и Ф. В. Даминдаровой<sup>257</sup>, предусматривает «раскрепощение» гражданского общества, переход к партийному строительству «снизу» – самими гражданами. Переход к этому сценарию неизбежен, поскольку он означает верховенство права, демократизацию политической системы, либерализацию политической жизни. Такой ход развития событий позволит гражданам создать партии, посредством которых общество сможет выразить свои предпочтения и защитить свои собственные интересы.

Переход к этому сценарию может состояться, если наступит пробуждение гражданского общества и, как минимум, не будет противодействия со стороны властей. Для решительного прорыва в этом направлении потребуются объединение усилий общества и государства по преодолению скептического отношения со стороны граждан к партиям, созданию условий для формирования действенной партийной системы. Завышенная роль государства при слабом участии гражданского общества в управленческих процессах является сдерживающим фактором на пути становления партий и, в конечном итоге, сказывается на всем модернизационном процессе политической системы страны.

Для создания реальных партий необходимо выполнение и соблюдение ряда процедурно-технических условий. Прежде всего, государство должно обеспечивать равные условия для свободной регистрации партий и открытой межпартийной конкуренции,

---

<sup>257</sup> См.: Там же.

особенно во время выборных кампаний. Должна быть исключена практика благоприятствования и направления административного ресурса в пользу отдельных партий. Всем партиям должны быть предоставлены равные возможности доступа к различным информационным каналам. Сами партии тоже должны соответствовать своему классическому назначению, что в конечном итоге поднимет уровень доверия населения к ним и расширит их социальную базу. Высокая электоральная поддержка даст партиям шанс бороться за власть, оказывать реальное влияние на государственную политику и формирование политической элиты. Партии станут популярными только в том случае, если они вместо популистских лозунгов предложат обществу привлекательные, на практике реализуемые проекты, отвечающие интересам и ожиданиям граждан. Только в условиях честной электоральной борьбы, конкуренции партийных программ и проектов можно рассчитывать на успех партийного строительства.

«Создание многопартийной системы, отвечающей интересам различных групп общества, необходимо рассматривать как базовое условие для преодоления проблемы выработки рационального политического решения демократическими способами, обеспечения прав и отдельной личности, и многочисленных социально-политических групп. Гибкость и комплементарность такой партийной системы в немалой степени способствуют обеспечению легитимации политической власти и стабильности общества»<sup>258</sup>. Но в то же время необходимо иметь в виду, что во имя многопартийности нельзя пойти на бесконечную фрагментацию политического и электорального пространства страны. Почти 60 лет в Японии практически бесменно у руля находится Либерально-демократическая партия, в Индии – Индийский национальный конгресс, и при этом не возникает никаких вопросов о «правильности» или «неправильности» демократии в этих странах. «Многопартийность же чревата нестабильными коалициями, отсутствием возможности для реализации четкого политического курса из-за постоянной необходимости искать компромиссы, выхолащивающие намеченные изменения. При таком дизайне партийной системы

---

<sup>258</sup> Козырева П. М., Смирнов А. И. Кризис многопартийности в России. С. 77.

формирование дееспособного правительства станет невозможным, правительство постоянно будет вынуждено оглядываться на популистские силы в парламенте, которые любыми способами будут мешать проведению необходимой для страны, но болезненной для ряда социальных групп экономической политики»<sup>259</sup>.

После преодоления в обществе базовых противоречий, дифференциации и структурирования интересов социальных групп, осознания населением своих групповых интересов в России могут появиться следующие модификации партийной системы. Во-первых, это создание системы с двумя крупными, доминирующими партиями и несколькими мелкими/средними партиями. Исходя из исторических традиций российского государственного строительства и социокультурного контекста общества, полагаем, что эти две крупные партии должны представлять левый фланг и центр, а что касается правых либеральных взглядов, которые исторически трудно приживаются на российской почве, могут быть представлены на политической арене в качестве третьей силы, которая со временем, возможно, перерастет в партию, имеющую реальную возможность побороться за власть.

Представляется, что двухпартийную систему можно считать оптимальной, поскольку, «во-первых, в подобной системе исключен приход к власти маргинальных и радикальных партий, что придает ей стабильность. Принятие решений в парламенте облегчается отсутствием постоянных противоречий между множеством мелких партий; во-вторых, она позволяет сохранить сильную исполнительную власть, необходимую для реализации масштабных экономических и социальных проектов – победитель получает всю полноту власти, необходимую для имплементации своей стратегии; в-третьих, решается проблема „политических временщиков“: профессиональные политические партии в рамках такой системы имеют качественную систему рекрутирования, не допускающую к членству в них лиц, чьей главной мотивацией выступает личное обогащение»<sup>260</sup>.

---

<sup>259</sup> Симонов К. В. Нужна ли России двухпартийность? // Полис. 2015. № 2. С. 71.

<sup>260</sup> Там же. С. 70.

Второй сценарий развития партийного строительства представляется в виде наличия системы с одной доминирующей партией, возможно даже в лице партии власти, но при обязательном условии, что в политической системе общества будут существовать реальные оппозиционные партии, имеющие призвание стать ведущей партией. Это опять же может быть партия левых сил, которая сможет составить конкуренцию правящей партии.

Других разновидностей партийных систем, основанных, например, на коалиционных началах, мы не рассматриваем, поскольку, как уже было сказано выше, для создания подобной конструкции в России соответствующие предпосылки отсутствуют.

«Политические партии представляются институтами достаточно универсальными, существующими как в условиях либерально-рыночных и конкурентных отношений, так и в условиях авторитарно-государственного контроля и давления. Очевидно, что сущность и функциональность этого политического института существенно меняются в зависимости от условий»<sup>261</sup>. Эти условия, в зависимости от специфики политических процессов в обществе, могут быть самыми разнообразными и с разной степенью вероятности могут оказаться решающими в трансформационных процессах. Как показывает опыт многих стран, партия может меняться, если она терпит поражение на выборах. При таком сценарии в большинстве случаев происходит смена руководства партии, включаются все мобилизационные ресурсы для того, чтобы более реалистично объяснить электорату свое поражение и изложить план выхода из кризиса. Например, так было в Японии, когда либерально-демократическая партия после долгого пребывания у власти потеряла свои позиции, проиграв парламентские выборы в августе 2009 г. Такое падение послужило сигналом о необходимости реформирования партии, кадровом обновлении. Успешно справившись с трудностями подобного рода, партия уже на досрочных парламентских выборах 2012 г. смогла восстановить свой

---

<sup>261</sup> Митрохина Т.Н. Форматирование партийной системы современной России в контексте укрепления государственной власти // Демократия в современном мире : сб. ст. / сост., предисл. Я. А. Пляйс, А. Б. Шатилов. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. С. 153.



былой статус и вернула себе власть. На этом фоне имеются обратные примеры из современной истории российского партийного строительства. На президентских выборах в России 2012 г. лидер «Справедливой России» С. Миронов набрал всего 3,85 % голосов, и после таких результатов он по-прежнему продолжает оставаться лидером партии.

Другой фактор, обуславливающий процесс партийного обновления, определяется наличием противоречий в партийном руководстве, которые могут быть вызваны самыми различными причинами как объективного, так и субъективного характера. Противоречия обычно выливаются во внутрипартийную борьбу, сопровождаемую внутрипартийной дискуссией и апеллированием к партийным массам. Если партия безуспешна, снижается количество ее сторонников, на выборах каждый раз демонстрируются неутешительные результаты, руководство показывает неприемлемый стиль управления, то она непременно должна отреагировать на это и провести, возможно, чистку своих рядов, усилить работу среди рядовых членов и рекрутировать из их числа претендентов на руководящие должности. Так, подобный сценарий партийного обновления характерен для политических партий России, представляющих правый фланг политического спектра. Большинство партий этого крыла (патриоты-государственники, национал-демократы, радикальные националисты) на данный момент в силу имеющихся внутрипартийных разногласий и проблем юридического характера не могут институционализироваться и завершить процесс партийного обновления.

Политические партии по своей природе, внутренней организации партийной жизни достаточно консервативны. На уровне самих партий изменения редко иницируются партийным руководством. Внутренние мотивы руководства, авторитарный стиль управления, бюрократизация – вот неполный перечень факторов, которые приводят к стагнации процесса обновления партии. Инициативы низовых партийных организаций по реорганизации и улучшению работы не всегда адекватно воспринимаются высшим руководством партии. Эти обстоятельства позволяют прийти к выводу о том, что в этом направлении необходимы внешние

стимулы, импульсы, которые могли бы выступить в качестве силы, способной оказать упорядочивающее и регулирующее воздействие на процессы по модернизации партий.

Так представляется, что конструкт воздействия на политическую партию может быть трехуровневым. Поскольку партия является одновременно элементом и политической системы, и гражданского общества, то и возможность воздействия на нее как со стороны государства, так и со стороны общества выглядит логичной. Государственное воздействие может быть организовано в рамках законов, регламентирующих процесс создания и функционирования политических партий. В нормативно-правовых актах должны быть зафиксированы требования о демократичности создаваемых партий. Наличие установленных правовых норм позволит привлечь нарушителей к ответственности, но в то же время признаемся, что предлагаемая мера, предусматривающая возможность вторжения во внутрипартийную жизнь, антидемократична. Благодаря таким нормам правоохранительные органы получат немалые возможности для установления контроля над деятельностью партий, но эту меру необходимо рассматривать как вынужденную и временную только на определенный период.

На уровне государства также в рамках законодательства необходимо установить честные правила (самое главное, одинаковые для всех партий!), регламентирующие процедуры подготовки и проведения избирательных кампаний без лишней волокиты и надуманных требований и порядков. Эти правила должны быть ориентированы только на создание условий, которые могли бы гарантировать партиям на равных условиях организовать свою предвыборную работу, а гражданам – совершить свободное волеизъявление на основе рационального выбора. Принуждение, часто встречаемое на выборах в современной России, должно быть рассмотрено как тяжкий вид преступления. Для проведения выборной кампании следует установить реальную смету расходов, но в то же время государство должно ужесточить контроль над финансовыми расходами партий и не только в выборный период, а на постоянной основе.

Контроль со стороны общества над партиями может быть осуществлен через освещение деятельности партий и их руководителей в СМИ, налаживание прямой связи с общественными организациями, создание условий для общения с населением и в послевыборный период.

Третий уровень воздействия на партийное строительство следует реализовать через внутреннюю мобилизацию самой партии, повышение активности рядовых ее членов, расширение своей социальной базы. Партия должна стремиться к максимальной открытости. Через СМИ и партийную печать она может доносить на регулярной основе до общественности информацию о своей деятельности. Строительство сетевой партийной структуры взамен централизованной, активизация работы с потенциальными сторонниками, создание молодежных отделений партии, либерализация внутрипартийной жизни ускорят процесс обновления партии, которая получит мощный импульс для дальнейшего развития.

Политическим партиям также необходимо ориентироваться на новые способы функционирования и распространения своего влияния в обществе. Как отмечает Л. В. Сморгунов, «традиционные политические партии сегодня стоят перед вызовом новых форм политической коммуникации, которые характеризуются персонификацией, активным самовыражением, прямым участием, визуализацией. Традиционные формы организации – членство, централизация, местные организации, а также формы рекрутирования и получения ресурсов – перестают работать. Поэтому политические партии должны приспосабливаться к ситуации, ведущей к сетевой организации и перестройке их работы»<sup>262</sup>.

Подведем некоторые итоги:

1. Наличие в политической системе общества эффективной партийной системы необходимо рассматривать как базовое условие демократического развития и легитимации политической власти.

2. В постсоветской России демократическая партийная система не сложилась. Существующие партии не являются естественным порождением общества. В результате многочисленных изменений в законодательстве о политических партиях и избирательной си-

---

<sup>262</sup> Сморгунов Л. В. Сетевые политические партии // Полис. 2014. № 4. С. 34–35.

стеме сложилась синтетическая партийная система, формируемая и стратегически управляемая из администрации президента.

3. Современные российские партии не являются реальными представителями конкретных общественных групп. Они действуют в слабо структурированной социальной среде с разрушенными старыми и не сформировавшимися новыми неустойчивыми связями, с низким уровнем гражданского самосознания и прежде всего ориентированы на обслуживание интересов элиты.

4. Среди традиционных для российского общества факторов, препятствующих становлению развитой партийной системы, можно выделить: отсутствие в социальной структуре общества зрелого среднего класса, следовательно, системы развитых институтов гражданского общества; слабость низового уровня демократии, неупорядоченность экономических и социально-политических предпочтений в обществе; монолитность правящей политической элиты и отсутствие внутри нее системных разногласий; дефицит устойчивых цивилизованных правил во взаимоотношениях власти и бизнеса; близость олигархов к верховной власти; низкий уровень политической культуры общества и правовой нигилизм.

5. Существующий политический режим не благоприятствует созданию развитой партийной системы. При авторитарном режиме происходит имитация демократических процедур, в то же время очевидно, что при подобном режиме власть не нуждается в коалиционной политике, жестко контролирует оппозицию. Крен конституционных полномочий в пользу президента приводит к ограничению полномочий парламента, что не может не сказываться на процессе партийного строительства.

#### **4.3. Электоральный процесс и его роль в обеспечении легитимности политической власти**

Важнейшим инструментом воздействия на процесс легитимации политической власти является избирательная система, которая «в идеале должна быть построена таким образом, чтобы, с одной стороны, обеспечивать представительство во власти всех слоев населения, а с другой – отбирать лучших, быть каналом рекрутирования в элиту одаренных, умных, энергичных и вместе

с тем толерантных, договороспособных руководителей»<sup>263</sup>. Но, как показывает опыт многих стран, эти два требования, предъявляемые к избирательной системе, весьма противоречивы и на практике труднореализуемы. Как отмечает Е. Г. Ясин, «та избирательная система будет лучшей для данной страны в данных условиях, которая сможет держать все условия в равновесии»<sup>264</sup>.

При рассмотрении избирательной системы современной России как инструмента по обеспечению легитимности политической власти выдвигаем следующую гипотезу: конечная цель избирательного законодательства – создание правил, способных приводить к установлению системы конкурентной борьбы при формировании органов государственной власти, прежде всего парламента; избирательное законодательство способно создать условия для становления и развития сильных политических партий; результатом функционирования избирательной системы может стать появление механизмов борьбы с коррупцией, циркуляции элит на основе конкурентной борьбы.

Традиционно под избирательной системой понимают принятую на законодательном уровне совокупность правил, устанавливающих порядок организации и проведения выборов, способы подведения итогов по определению результатов голосования и распределения депутатских мест между участниками, т. е. партиями и кандидатами. В современном мире известны два основных типа избирательных систем: пропорциональная и мажоритарная. Кроме того, существует гибридная избирательная система, именуемая смешанной, сочетающая в себе признаки как мажоритарной, так и пропорциональной избирательных систем.

Какой тип избирательной системы более приемлем для той или иной страны, решается в каждом государстве с учетом национальных традиций государственного строительства, этнической, межконфессиональной специфики, особенностей менталитета и политической культуры, но в то же время, по справедливому замечанию Ф. Лейпхарта, «выбор избирательной системы зависит от

---

<sup>263</sup> Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России. М. : Фонд «Либеральная миссия» ; Новое литературное обозрение, 2012. С. 218.

<sup>264</sup> Там же. С. 219.

степени влиятельности договаривающихся акторов, а точнее, от сравнительной силы старых и новых элит»<sup>265</sup>.

Большинство европейских стран до середины XIX в. при формировании выборных органов власти пользовались мажоритарной системой, но вследствие развития политических партий эта система постепенно была заменена пропорциональной. И начиная с этого момента пропорциональная система получает широкое применение при формировании не только парламентов, но и органов местного самоуправления. В течение XX в. пропорциональная система стала господствующей в политической системе практически всех европейских государств. Принципа мажоритарности на современном этапе по традиции придерживаются при формировании палаты общин в Великобритании, а также при выборе членов Национального собрания Франции, а в ряде стран, например в Германии, Греции, Италии и др., с целью использования преимуществ обеих систем на практике применяется смешанная избирательная система. Аналогичная система существовала и в России в 1993–2003 гг. По новым правилам функционирования избирательной системы, начиная со следующих парламентских выборов 2016 г. в России снова будет функционировать смешанная система.

Выбор типа избирательной системы является одной из самых сложных задач для стран, осуществляющих переход от авторитаризма к демократии. Чтобы быть принятыми мировым сообществом, молодые демократии стремятся демонстрировать свою приверженность демократическим ценностям, в том числе и в процедурных вопросах формирования органов управления. Реализация этими странами на практике демократических принципов по организации государственной власти открывает им дорогу в различные международные организации, а также обеспечивает международную легитимность.

В России в постсоветский период при формировании законодательных органов как на федеральном, так и на региональном уровне применялась в 1993–2003 гг. смешанная система, а в 2007–

---

<sup>265</sup> Lijphart A. Democratization and Constitutional Choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989–1991 // J. of Theoretical Politics. 1992. Vol. 4, Nr 2. P. 207–223.

2011 гг. пропорциональная система. Смена избирательных систем совпадает не только со сменой персоналий высшей власти в стране, но и с изменениями проводимого ими политического курса. За это время российская избирательная система в своем развитии проделала весьма интересный путь: первые парламентские выборы 1993 г. проходили в неспокойной обстановке, по не вполне ясным и обоснованным правилам и завершились удивительными результатами для властей; выборы 1995 г. проходили уже по твердо установленным правилам, тем не менее результаты снова оказались неутешительными для властей; начиная с 1999 г. выборные кампании превратились в некое ритуальное мероприятие, результаты которого заранее уже были очевидны.

Очень часто в избирательной системе видят лишь порядок проведения выборов и распределения мандатов по результатам голосования, но это далеко не так. Вопросы избирательной системы – это прежде всего вопросы власти. Политические силы, борющиеся за власть, оценивают избирательные системы по той выгоде, которую они будут иметь в конечном результате. Избирательная система определяет электоральную стратегию участников выборной кампании, оказывает огромное влияние на партийное строительство и процессы легитимации политической власти. Правильно выбранная избирательная система в условиях многомерности социетальных расколов в обществе способна предоставить всем политическим силам возможность реализовать свое электоральное призвание. При выборе типа избирательной системы нужно исходить не из сиюминутных соображений, а из того, насколько тот или иной тип будет способствовать развитию политических партий, становлению многопартийности, демократизации страны в целом.

Первые парламентские выборы в постсоветской России состоялись 12 декабря 1993 г. Регламентирующими документами этих выборов были утвержденные указами президента положения о выборах депутатов Государственной думы и формировании состава Совета Федерации. «Положение о выборах депутатов Государственной думы» установило смешанную систему, по которой половина состава (225 мандатов) Государственной думы изби-

ралась по пропорциональной системе (по партийным спискам), а вторая половина – по мажоритарной. Выбор в пользу смешанной системы был продиктован опасениями властвующей элиты, которая стремилась упрочить свои позиции. Считалось, что в условиях слабости политических партий пропорциональная система малоэффективна, но в то же время проведение выборов по мажоритарной системе для действующей власти тоже было рискованным.

В выборах Государственной думы 1993 г. по пропорциональной части приняло участие 13 партий. Еще 24 партии не смогли организовать сбор подписей и не были допущены к выборам. При явке избирателей в 54,81 % (суммарное количество зарегистрированных избирателей – 106 107 348) только 8 партиям удалось обеспечить себе представительство в Государственной думе: ЛДПР – 22,92 % (общее количество мандатов с учетом результатов и по одномандатным округам – 64), «Выбор России» – 15,51 % (64), КПРФ – 12,4 % (42), «Женщины России» – 8,13 % (23), «Аграрная партия России» – 7,99 % (37), «Явлинский – Болдырев – Лукин («Яблоко»)» – 7,86 % (27), ПРЕС – 6,73 % (22), «Демократическая партия России (ДПР)» – 5,52 % (14)<sup>266</sup>.

Как свидетельствуют итоги выборов, из 13 партий, допущенных к выборам, 5-процентный барьер смогли преодолеть 8 партий. Высокая партийная фрагментация (37 партий) на этом этапе политического развития России была предопределена незавершенностью процесса становления партий, которым «предстояло сыграть важную роль без партийной системы»<sup>267</sup>.

Выборы 1993 г. носили «учредительный» характер и перед избирателями ставилась дилемма выбора между авторитарным прошлым и наступающим демократическим будущим. В условиях высокой неопределенности социально-политического и экономического развития России проведенные выборы, как и ожидалось, не создали прочную систему отношений и механизмов для легити-

---

<sup>266</sup> См.: По материалам Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://cikrf.ru/> (дата обращения: 01.03.2015).

<sup>267</sup> *Голосов Г. В.* Происхождение современных российских политических партий. 1987–1993 // Первый электоральный цикл в России (1993–1996). М. : Изд-во «Весь мир», 2000. С. 18.



мации политической власти. По оценке В. Я. Гельмана, эти выборы «определяли будущее общества скорее на основе оценки прошлого и/или существующего положения дел, чем на основе ожиданий перспектив, и, более того, выборы не означали установления демократии просто по факту их проведения»<sup>268</sup>.

Созданный по итогам выборов парламент имел временный характер и был рассчитан на переходный период. К новым парламентским выборам 1995 г. он должен был создать первичный слой нормативно-правовых актов для придания легитимности новому политическому режиму и разработать пакет документов, регламентирующих в будущем электоральный процесс.

Нельзя утверждать, что выборы 1995 г. состоялись в совершенно иных социально-экономических и политических условиях. На фоне ухудшающегося экономического положения и усиления социальных разломов в обществе итоги предстоящих выборов для действующей власти становились непредсказуемыми. В отличие от первых выборов, в этот раз у политических партий и объединений было достаточно времени для проведения предвыборной кампании. Изменилась и нормативно-правовая база по обеспечению проведения выборов. К началу выборного процесса вступили в силу ранее принятые законы «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации».

Выборы 1995 г. по количеству участников стали беспрецедентными. Из ранее зарегистрированных политических партий и общественных объединений 258 получили разрешение на участие в выборной кампании, а 111 из них попытались воспользоваться предоставленной возможностью. В конечном результате к выборам по пропорциональной части было допущено 43 партии и избирательных объединений. По итогам выборов по пропорциональной части в Государственную думу прошли только четыре партии: КПРФ – 22,3% (суммарное количество мандатов с учетом

---

<sup>268</sup> Гельман В. Я. Второй электоральный цикл и трансформация политического режима в России // Второй электоральный цикл в России (1999–2000). М. : Изд-во «Весь мир», 2002. С. 10.

результатов и по одномандатным округам – 157), ЛДПР – 11,2 % (51), «Наш дом – Россия» – 10,13 % (55), «Яблоко» – 6,9 % (45). Кроме того, благодаря мажоритарной системе в Думе получили места представители еще 20 партий. Таким образом, в выборах приняло участие 64,76 % из числа зарегистрированных избирателей; партии-победители по пропорциональной части суммарно набрали 50,5 %; партии, не преодолевшие 5-процентный барьер, суммарно набрали 44,8% голосов; по одномандатным округам из 225 избранных депутатов практически все имели партийное представительство, и лишь 94 депутата позиционировали себя как независимые<sup>269</sup>.

Результаты выборов наглядно продемонстрировали, что на электоральный успех могут рассчитывать только партии со сложившейся системой идеологических ценностей и развитой инфраструктурой. В то же время стало очевидно, что процесс партийно-политического структурирования общества далек от завершения. По этому поводу некоторые специалисты отмечают, что российский вариант смешанной избирательной системы еще более активизировал процесс партийной фрагментации, и при этом справедливо считают, что причиной данного явления стало отсутствие у партийных лидеров стремления к коалиционной политике<sup>270</sup>.

Чрезвычайная фрагментированность электорального поля в какой-то степени была сглажена мажоритарной системой, которая позволила малым партиям обеспечить себе представительство в Государственной думе. Таким образом, в 1995 г. существовавшая смешанная избирательная система не была способна консолидировать политические силы. В результате от введения смешанной системы в наибольшей степени пострадали крупные партии, так как они по итогам голосования получили в Думе меньше мест, чем могли бы получить в случае проведения выборов исключительно по пропорциональной системе.

---

<sup>269</sup> См.: По материалам Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://cikrf.ru/> (дата обращения: 01.03.2015).

<sup>270</sup> См.: Анохина Н. В., Мелешикина Е. Ю. Смешанная и пропорциональная избирательные системы в условиях российского президентизма // Электоральное пространство современной России. Политическая наука. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. С. 276.

В Думе по итогам выборов левая оппозиция получила 40 % мест, кроме того, ей достался и пост председателя. Казалось, что, возможно, наступает время для складывания двухпартийной системы, способной, во-первых, облегчить избирателю выбор при голосовании и, во-вторых, создать реальную оппозицию, способную на равных конкурировать с действующей политической властью. Однако особенности политического режима перечеркнули все надежды на становление устойчивой партийной системы. Моноцентричность власти, ее колоссальные возможности манипулировать электоратом, преобладание неформальных практик по-прежнему являлись главными препятствиями на этом пути. Более того, проводимая президентом и правительством политика была направлена не на конструктивный диалог с оппозицией, а на ее дискредитацию. Так, все инициативы левых сил успешно блокировались исполнительной властью. В самых ответственных моментах исполнительная власть шла на компромиссы прежде всего с силами, которые к ней были лояльны (например, при попытке объявления импичмента президенту исполнительной власти удалось заручиться поддержкой ЛДПР, которая изначально выражала готовность поддержать инициативу КПРФ). Уничтожительное отношение президента и правительства к парламентскому большинству в лице левых сил в конечном итоге нанесло сильный удар по авторитету парламента и парламентаризму в целом.

Очередные выборы в Государственную думу состоялись в декабре 1999 г. Эту выборную кампанию отличало участие в ней нескольких партий власти. Чехарда с партией власти была вызвана неопределенностью в вопросе дальнейшего пребывания на посту Президента РФ Б. Н. Ельцина. После экономического кризиса 1998 г. было очевидно, что действующая власть недееспособна и не располагает программой дальнейшего социально-экономического развития государства. Под нажимом общественности для выхода страны из кризиса ельцинская элита обратилась за помощью к силам оппозиции. Необходимо отметить, что кабинет Примакова – Маслюкова в целом успешно справился с поставленной задачей, избежав наихудшего сценария развития экономики страны. Возникало ощущение левого поворота в политике государства,

и единственным возможным вариантом сохранения власти для старой элиты в таком случае было изменение политического дизайна, смена действующих лиц.

На политической арене появились две группы партий, претендующих на статус партии власти. Первая группа была представлена движениями «Наш дом – Россия» В. С. Черномырдина, «Отечество» Ю. М. Лужкова и «Единство» С. К. Шойгу, созданное специально для поддержки на предстоящих президентских выборах В. В. Путина. Очевидно, что президентских амбиций не был лишен и мэр Москвы Ю. М. Лужков. Вторую группу прежде всего представляло движение «Вся Россия», созданное региональными политическими элитами. Это движение не рассматривало возможность выдвижения своего кандидата на предстоящих президентских выборах. Свою задачу его организаторы видели в оказании поддержки реальному кандидату на президентских выборах с целью сохранения своего статуса. Впоследствии движения «Отечество», «Вся Россия» и «Единство» (декабрь 2001 г.) были преобразованы в единую всероссийскую политическую партию «Единая Россия».

Итак, в парламентских выборах 1999 г. по пропорциональной части участвовало 26 избирательных объединений и блоков. Из трех партий, накануне исключенных из списков («Российская консервативная партия предпринимателей», «Кедр», ЛДПР), только ЛДПР приняла участие в одномандатных округах. Таким образом, общее число партий, участвовавших в выборах, достигло 27. Итого в Государственной думе 1999 г. были представлены депутаты от 27 партий и блоков. Так, КПРФ по пропорциональной части избирательной системы набрала 24,29 % голосов (суммарное количество мандатов с учетом результатов и по одномандатным округам – 113), «Единство» («Медведь») – 23,32 % (73), «Отечество – Вся Россия» – 13,33 % (66), «Союз правых сил (СПС) – 8,52 % (29), блок Жириновского – 5,98 % (17), «Яблоко» – 5,93 %, (20), а 107 депутатов были независимыми<sup>271</sup>.

---

<sup>271</sup> См.: По материалам Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://cikrf.ru/> (дата обращения: 01.03.2015).

Особого внимания по итогам выборов заслуживает успех движения «Единство», которое было создано практически за несколько месяцев до начала выборной кампании. Этот успех, как отмечают исследователи, был обусловлен рядом факторов. Во-первых, о своей поддержке движения заявил уже успевший стать популярным в народе глава правительства В. В. Путин; во-вторых, правящая элита оказала решающее влияние на политику центральных телеканалов, которые предоставляли более благоприятные условия движению для проведения предвыборной агитации; в-третьих, движение «Единство» практически не опиралось на поддержку глав субъектов Федерации, что сыграло весьма положительную роль в его успешном выступлении<sup>272</sup>. Как показывал опыт прошлых электоральных циклов, помощь губернаторов не всегда была надежным и достаточным фактором для обеспечения победы партии власти по пропорциональной части избирательной системы.

Выборы в Государственную думу 2003 г. были последние, которые проводились по старой – смешанной – системе. В выборах приняли участие 23 партии и избирательных объединения. При 5-процентном проходном барьере по пропорциональной части в Государственную думу смогли пройти только три партии и блок «Родина»: «Единая Россия» – 37,57 % (количество мест в Думе с учетом и итогов по одномандатным округам – 223, т. е. представительство «Единой России» в конечном итоге составило 49,89 % от суммарного количества мест), КПРФ – 12,61% (52; 11,63 %), ЛДПР – 11,45 % (36; 8,05 %), блок «Родина» – 9,02% (37; 8,28 %). Явка на этих выборах составила 54,7 %, около 25 % голосов было отдано партиям, не сумевшим преодолеть проходной барьер<sup>273</sup>.

Главным инструментом интервенции исполнительной власти на политический рынок стала «Единая Россия». Благодаря комбинации институциональных и политических факторов, она смогла

---

<sup>272</sup> См.: Лихтенштейн А. В. «Партии власти» : электоральные стратегии российских элит // Второй электоральный цикл в России (1999–2000). М. : Изд-во «Весь мир», 2002. С. 101.

<sup>273</sup> См.: По материалам Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://cikrf.ru/> (дата обращения: 04.03.2015).

конвертировать 37,57 % голосов избирателей в 68,33 % депутатских мандатов, чем создала, по мнению Г. В. Голосова, «сфабрикованное большинство»<sup>274</sup> и реальную опасность так называемой конституционной диктатуры. Так, спикер Государственной думы, лидер «единороссов», автор заявления, что «парламент – это не место для дискуссий», Б. В. Грызлов на вопрос корреспондента «Российской газеты» о том, какие законотворческие инициативы вызовут в Думе наибольшее количество споров, ответил: «Парламентское большинство примет те законы, которые считает нужным, а о спорных пусть говорит меньшинство»<sup>275</sup>.

Как отмечает А. В. Глухова, после парламентских и президентских выборов (декабрь 2003 г., март 2004 г.) в российской политике «произошли системные подвижки, означавшие „огосударствление политического пространства“, т. е. аннулирование свободной конкуренции и элиминирование конфликтов как источников и факторов развития»<sup>276</sup>. К числу этих подвижек А. И. Соловьев относит следующие политико-правовые новшества<sup>277</sup>:

- деполитизация Совета Федерации и исключение региональных элит из числа субъектов общенационального политического процесса;
- установление политико-административного контроля над Государственной думой со стороны администрации президента;
- активная селекция медиарынка, включающая лишение общероссийских СМИ возможности информационно поддерживать оппозиционные политические фигуры и проекты;
- укрепление вертикали власти по линии «Центр – субъекты Федерации» через создание института полномочных представителей президента в семи федеральных округах;

---

<sup>274</sup> Голосов Г. В. Сфабрикованное большинство : конверсия голосов в места на думских выборах 2003 г. // Полис. 2005. № 1. С. 119.

<sup>275</sup> Шкель Т. Политический год стартует // Рос. газ. 2006. 6 сент.

<sup>276</sup> Глухова А. В. Политический конфликт : механизм или тормоз российской трансформации? // Демократия, управление, культура : проблемные измерения современной политики. Политическая наука : ежегодник 2006. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. С. 231.

<sup>277</sup> См.: Соловьев А. И. Институциональный дефолт и деинституционализация политического рынка // Полис. 2004. № 1. С. 12.

– формирование партийной системы, исключаящей любые общественно-политические импульсы к ее развитию; принудительное объединение нескольких партий («Партия жизни», «Родина», «Российская партия пенсионеров») в целях формирования управляемой и подконтрольной Кремлю партийно-политической системы;

– разрешение чиновникам класса «А» вступать в политические партии, открывающее легальные пути для укрепления симбиоза политического и административного сегментов правящей элиты;

– жесткая правоприменительная практика по отношению к политическим конкурентам как на федеральном, так и на региональном уровне;

– политический раскол бизнеса и создание структур управления гражданскими объединениями;

– корректировка процедур, затрудняющих проявление автономной политической активности граждан (закон о митингах, закон о референдуме);

– принятие закона о некоммерческих организациях, серьезно затрудняющего деятельность последних, включая возможность сворачивания деятельности НКО в России;

– фактически отказ от выборов глав исполнительной власти в субъектах РФ, попытки распространить эту практику на мэров городов;

– переход к выборам в Государственную думу только по пропорциональной системе, создающий непреодолимые трудности для непартийных кандидатов;

– ужесточение законодательства о партиях, включая запрет на создание блоков и коалиций;

– повышение проходного барьера в общенациональный парламент с 5 % до 7 %;

– отмена графы «Против всех» в федеральном законодательстве как попытка принудительной консолидации голосов избирателей в пользу «Единой России» и ее сателлитов;

– экстренная правка избирательного законодательства депутатами от «Единой России» (внесение поправок в Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», трактуя-

щий последнюю предельно широко, в том числе и как «публичную клевету» в адрес должностных лиц и т. д.);

- создание общественной палаты, призванной обеспечивать взаимосвязь между государством и гражданским обществом (этот орган никем не избирается, но претендует на более существенную роль, чем Государственная дума и Совет Федерации);

- имитация выполнения государством своих социальных обязательств, т. е. фактический отказ от исполнения своей социальной функции и т. д.

Таким образом, демократическая парадигма, исходящая из концепции соревновательной электоральной демократии, в России к середине нулевых годов потерпела полный крах. В 2003 г. партийная площадка полностью была зачищена. Прямой эффект от «огосударствления политического пространства» выразился в укреплении режима личной власти президента и его команды, выстраивании такой системы, при которой выборный процесс превращался в фарс. В условиях отсутствия соревновательности выборы приобрели характер некоего действия, напоминающего референдум, с помощью которого можно было выразить свою лояльность к существующему политическому режиму.

Дальнейшая эволюция избирательной системы привела к созданию всех необходимых условий для триумфа партии власти «Единой России» на декабрьских выборах 2007 г. В отличие от прошлых электоральных циклов, эти выборы прошли по новым правилам. Новое избирательное законодательство предусматривало упразднение одномандатных округов, повышение существующего 5-процентного проходного барьера до 7 %. В избирательных бюллетенях была отменена графа «Против всех».

В выборной кампании приняли участие 10 партий, которым удалось суммарно набрать около 92 % голосов избирателей. Так, «Единая Россия» набрала 64,3 % голосов избирателей, тем самым обеспечив себе 315 мест в нижней палате Федерального собрания, КПРФ – 11,57 % (57 мест), ЛДПР – 8,14 % (40 мест) и «Справедливая Россия» – 7,74 % (38 мест). Явка избирателей составила 63,71 %<sup>278</sup>.

---

<sup>278</sup> См.: По материалам Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://cikrf.ru/> (дата обращения: 04.03.2015).



По итогам выборов в Государственную думу страна получила парламент с подавляющим большинством одной партии. В этом смысле по парламентаризму был нанесен мощный удар. По данному поводу Л. П. Карапетян справедливо отмечает, что «предварительный удар по российскому парламентаризму был нанесен составом списков кандидатов в депутаты Госдумы, далеким от реальной социальной структуры общества»<sup>279</sup>. По сообщениям СМИ в списках победившей «Единой России» 74,3 % мест было предоставлено чиновникам во власти. Из 446 кандидатов 258 оказались представителями исполнительной власти, 188 – законодательной, 72 – бизнесменами, а 99 из них играли роль «паровозов», состоящих из губернаторов и других влиятельных деятелей. В списках «Единой России» лишь 48 человек были представлены гуманитарной, творческой и технической интеллигенцией, из которых только 18 человек (6,4 %) – в проходных местах, а из 6 рабочих ни один не занимал проходного места. Представители интеллигенции и молодежи в списках «Единой России» занимали последнее место среди участвующих в выборах в Госдуму 11 партий. В списках КПРФ рабочие и инженеры составляли около 10 %, представители гуманитарной и творческой интеллигенции – 17 %, а остальные – бывшие депутаты Госдумы и чиновники. В списках ЛДПР чиновники составляли 40 %, предприниматели – 33,3 %, гуманитарная, творческая, техническая интеллигенция – 8,9 %, временно не работающие – 7,5 %. В списках «Справедливой России» доля чиновников составляла 30,2 %, предпринимателей – 34,8 %, гуманитарной интеллигенции – 7,5 %<sup>280</sup>.

Выборы в Государственную думу шестого созыва состоялись в декабре 2011 г. К этому времени в избирательное законодательство было внесено множество поправок. По новым правилам Государственная дума впервые избиралась на 5 лет; партии, не преодолевшие заградительный барьер в 7 %, наделялись правом представительства в Думе: партии, набравшие более 6 % голосов

---

<sup>279</sup> Карапетян Л. М. Политические партии в судьбе России. СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2009. С. 188.

<sup>280</sup> См.: Дмитриев И. Архитектура «ЕДРА» // Моск. новости. 2007. 2–8 нояб.

избирателей, получали два депутатских мандата, а партии, набравшие от 5 % до 6 %, – 1 мандат.

Накануне выборов многочисленные социологические опросы свидетельствовали об усталости россиян от партии власти. Согласно опросу ВЦИОМ «Единая Россия» еженедельно теряла около 1 % потенциальных избирателей<sup>281</sup>. Тенденция к потере своих позиций правящей партией зарождала в обществе определенные надежды на социально-политические, экономические изменения. Эти ожидания и надежды, в отличие от предыдущих выборных кампаний, придавали электоральному сезону 2011–2012 гг. больше динамичности и делали его результаты непредсказуемыми. По сути, выборная кампания декабря 2011 г. являлась началом нового политического года, причем она выступала в качестве индикатора по выявлению доверия со стороны населения к действующей власти, которая должна была выдержать экзамен уже в марте 2012 г.

Центральная избирательная комиссия России признала выборы в Государственную думу состоявшимися и действительными. По данным ЦИК, на выборах проголосовало около 66 млн избирателей (60,21 % от общего количества россиян, имеющих право голоса), что на 3,5 % меньше, чем на выборах 2007 г. «Единая Россия» получила 49,32 % голосов избирателей (суммарное количество мандатов в новой Думе – 238), за КПРФ проголосовали 19,2 % избирателей (92 места), за «Справедливую Россию» отдали голоса 13,24 % избирателей (64), на четвертом месте оказалась ЛДПР, сумевшая набрать 11,67 % голосов (56). Не преодолели необходимого для прохождения в Думу 7-процентного барьера три партии: «Яблоко» – 3,43 %, «Патриоты России» – 0,97 % и «Правое дело» – 0,6 %<sup>282</sup>.

Ожидаемую победу на выборах одержала партия власти, но по сравнению с выборами 2007 г. ее потери были существенны. Основная причина начала заката главной прокремлевской партии

---

<sup>281</sup> См.: ВЦИОМ : «Единороссы» еженедельно теряют 1 % избирателей [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zaks.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

<sup>282</sup> См.: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 мая 2012 г. № 123/943–6 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

кроется не только в отсутствии серьезной предвыборной борьбы, но и в невыполнении ею своих прежних предвыборных обещаний. Очевидно, что в выборах в условиях отсутствия политической конкуренции участвовали не оппоненты власти (возможно, кроме КПРФ), а скорее ее спарринг-партнеры. Это касается и партии «Справедливая Россия», и ЛДПР, которые в условиях всевластия «Единой России» не представляют никакой угрозы для системы. Лидеры вышеуказанных партий, по всей видимости, легко договариваются с администрацией президента, и политика для них является всего лишь бизнесом, а не борьбой за власть.

Если в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого столетия избиратели на волне политического романтизма свой выбор делали преимущественно на основе личностных симпатий и предпочтений, то уже на выборах 2011 г. в их действиях начинает преобладать прагматизм. Политическое взросление населения, хотя и медленное, приводит к тому, что избиратели начинают более ориентироваться на содержательную сторону программных заявлений. В этом отношении у россиян имелось немало оснований для разочарования в партии власти. Задекларированные еще в начале 2000-х гг. обещания разрушить бюрократическую систему, покончить с всевластием чиновников и сократить их количество, бороться с коррупцией, создать благоприятные условия для развития страны так и остались невыполненными: наоборот, результатами политического развития страны за этот период стали преобладание в политической системе авторитарных тенденций, усиление режима личной власти президента, превращение парламента, оппозиции и СМИ в контролируемые и управляемые силы, усиление чиновничье-полицейского засилья и т. д.

Безусловно, степень легитимности избранной в декабре 2011 г. Думы вызывает сомнения. По многочисленным данным, процедура голосования и подсчет голосов практически по всей стране проходили с нарушениями законодательства. Нет сомнений в том, что в ряде регионов выборный процесс полностью находился под контролем администрации, так как иначе нельзя объяснить причины неправдоподобного успеха партии власти в ряде субъектов федерации. Например, в Республике Мордовия за «Единую Рос-

сию» проголосовало 93 % избирателей, в Чеченской Республике – 99,6 %. Такие же поразительные результаты партия власти продемонстрировала в других северокавказских республиках, Омской, Томской областях.

Результаты выборов довольно неожиданно для многих привели к протестам такого масштаба, какого Россия не видела уже много лет. В первые дни после выборов протестовать на улицы Москвы вышли тысячи граждан, несколько сотен были задержаны, а 10 и 24 декабря 2011 г. на разрешенные общегражданские митинги в Москве вышли уже десятки тысяч и еще многие тысячи – в других городах России. Итоги выборов власти отменять отказались, но объявили о планах некоторой либерализации политической системы, уверяя при этом, что данные шаги никак не связаны с волной протестов.

Послевыборные протестные акции в стране наглядно показали отсутствие в политической системе консолидированной оппозиции. Несмотря на отдельные выступления лидеров политических партий о совместных выступлениях и действиях, очевидно, что КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия» и другие партии абсолютно не хотели и не допускали даже гипотетической возможности блокирования и объединения сил. (Возможно ли представить ситуацию, когда представители вышеперечисленных партий, недовольные результатами выборов, дружно отказываются от депутатских мандатов, покидают Думу и призывают своих сторонников на бессрочные митинги?)

Таким образом, анализ предыдущих шести выборных кампаний показывает, что за прошедший период не были созданы устойчивые и воспроизводящиеся электоральные правила. Установленные избирательной системой правила участия в выборах и создания сильной партийной системы оказались достаточно противоречивыми и малопродуктивными. Многочисленные поправки, внесенные в избирательное законодательство, привели к тому, что процесс формирования парламента оказался подконтролен администрации президента.

Избирательное законодательство является тонким индикатором происходящих в обществе политических процессов, и по-

этому электоральные «правила игры» нередко пересматриваются и подвергаются изменениям. Но в развитых странах эти изменения преследуют цели совершенствования электоральных правил, в России же избирательное законодательство пересматривалось неоднократно самым радикальным образом, в результате чего страна каждый раз переходила к новой избирательной системе. Это можно объяснить стремлением к поиску оптимальной модели избирательной системы, но в то же время необходимо отметить, что подобные коренные изменения осуществлялись не по причине структурных социально-политических сдвигов в обществе, а в соответствии с узкокорпоративными интересами политической элиты. Как показывает мировой опыт, частый переход от одной избирательной системы к другой дезориентирует избирателей, в результате чего у электората вырабатывается негативное отношение к выборам и ко всему, что связано с данным процессом.

При выборе избирательной системы решающую роль играет соотношение приоритетов: если во главу угла ставится принцип соблюдения представительности, то выбор делается в пользу пропорциональной системы, а если же речь идет о создании устойчивого правительства, то предпочтение отдается мажоритарной. На наш взгляд, нельзя противопоставлять эти две системы, исходя из принципа представительности или эффективности. Безусловно, обе системы не лишены как достоинств, так и недостатков, но при этом необходимо исходить из того, что мировая электоральная практика не знает идеальных процедур проведения выборных кампаний.

Основываясь на вышесказанном, необходимо анализировать факторы, влияющие на становление избирательной системы, и выявить наиболее подходящую модель для России, способную сыграть немаловажную роль в процессе легитимации политической власти. Среди многочисленных факторов, которые оказывают определяющее влияние на становление избирательной системы, обычно выделяют следующие: «1) характер взаимоотношений органов публичной власти; 2) территориальное построение госу-

дарства; 3) особенности партийной системы государства; 4) менталитет граждан»<sup>283</sup>.

Пожалуй, главным фактором, влияющим на характер избирательной системы, является специфика взаимоотношений между различными ветвями власти, определяемая Конституцией. Эта специфика выражается в том, какой из вариантов и вариаций форм правления реализуется в государстве. Если в государстве практикуется президентская форма республиканизма, то здесь парламент будет иметь несколько приглушенный характер, а если же при создании государственных органов применяется принцип парламентаризма, то в таком случае роль парламента в политической системе общества будет преобладающей.

В условиях президенциализма правительство в меньшей степени зависит от парламента. Его устойчивость определяется прежде всего экономической и политической стабильностью в обществе. Поэтому модель парламентаризма, существующая в президентских республиках, рассматривается в качестве инструмента по обеспечению консенсуса в обществе, и достижению этой цели служит пропорциональная избирательная система, которая способна создать условия для наиболее полного представительства и представить разнообразие общественных взглядов в парламенте.

Сочетание президенциализма с пропорциональной избирательной системой в мировой практике не получило широкого распространения. Такой симбиоз характерен прежде всего для стран Латинской Америки. Как отмечают российские специалисты, в этих странах переход от мажоритарной избирательной системы к пропорциональной состоялся на волне демократизации данных обществ и являлся итогом политического компромисса. Пропорциональная система в этих обществах рассматривалась в качестве инструмента по обеспечению справедливого представительства в парламенте и борьбы с авторитарными тенденциями в политической власти<sup>284</sup>. Однако опыт данных же стран свидетельствует

---

<sup>283</sup> Старостина И. А. Анализ факторов, влияющих на характеристики избирательной системы // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2009. № 31 (169). С. 13, 14.

<sup>284</sup> См.: Анохина Н. В., Мелешкина Е. Ю. Смешанная и пропорциональная избирательная системы в условиях российского президенциализма. С. 264.

о том, что избирательная система не может выступить гарантом демократического развития, поскольку она в сложной конструкции демократического обустройства хотя и занимает важное место, но тем не менее может стать эффективной только в том случае, если все участники политического процесса в равной степени признают и соблюдают принятые электоральные правила, в обществе осознают и принимают демократические ценности и т. д.

В политической науке общепринятым является тезис о несовместимости президенциализма с пропорциональной избирательной системой. Об этом в своих работах неоднократно упоминали С. Мейоринг и Х. Линц. Смысл сказанного заключается в том, что сильная президентская власть несовместима с сильными партиями. В случае формирования парламента на основе пропорциональной системы, где избиратель непосредственно голосует за политическую партию, возникает ряд потенциальных опасностей во взаимоотношениях президента с законодательной властью, которые являются угрозой для демократии. С. Мейоринг и Х. Линц выделяют следующие возможные сценарии противостояния между президентом и парламентом. Во-первых, в случае несовпадения политической принадлежности президента и парламентского большинства не исключается возможность возникновения разногласий по принципиальным вопросам, которые могут перерасти даже в открытый конфликт между двумя ветвями власти; во-вторых, в случае совпадения политической принадлежности президента и парламентского большинства возможен вариант президентского контроля над парламентом, что в корне будет противоречить демократическому принципу разделения властей<sup>285</sup>.

Из истории известно, что успехи в развитии демократии в большинстве западноевропейских государств в немалой степени связаны с переходом к пропорциональному представительству. Безусловно, как отмечал Т. Джефферсон, народ «не компетентен брать на себя обязанности исполнительных органов; но он компетентен назвать человека, который этим будет заниматься.

---

<sup>285</sup> См.: Линц Х. Опасности президентства // Полис. 2001. № 5. С. 54–55; Mainwaring S. Presidentialism, Multipartyism and Democracy : The Difficult Combinations // Comparative Political Studies. 1993. Vol. 26, Nr 2. P. 198–228.

Он не компетентен издавать законы; поэтому он только избирает законодателя»<sup>286</sup>. Высказывание Т. Джефферсона с точностью раскрывает суть представительной демократии, которая предполагает создание собрания народных избранников и формирование правительства, ответственного перед этим собранием. Для достижения данной цели более приемлемой является пропорциональная избирательная система, которая «исходит из видения нации как политического единства, постоянно формирующегося в конкуренции интересов, программ и идеологий»<sup>287</sup>. С этой точки зрения, важные, общественно значимые проблемы могут быть разрешены лишь в том случае, если они найдут отклик на самом высоком общенациональном уровне. В подобных случаях необходимо формировать представительное собрание на основе конкуренции между различными политическими партиями, представляющими интересы практически всех слоев общества. Реализация на практике идеи самодостаточного представительного собрания будет находиться в полном согласии с принципом разделения властей и способствовать развитию политических партий.

Не в меньшей степени на выбор избирательной системы и ее развитие оказывает влияние такой фактор, как территориальное построение государства. В относительно однородных государствах с сильными традициями федерализма более приемлемым представляется выбор в пользу мажоритарной системы. Территориальный принцип организации общества объединяет людей вокруг локальных проблем и предполагает обязательность присутствия в парламенте представителя каждого округа, поскольку ему вменяется в обязанность защита прежде всего интересов своего округа.

Существует мнение о том, что мажоритарная система способствует поддержанию более тесных контактов депутата со своими избирателями. Безусловно, данное положение справедливо для малых стран. Допустим, состав Государственной думы формируется строго на основе мажоритарной системы, и в результате получим

---

<sup>286</sup> Цит. по: Липман У. Публичная философия. М. : Идея-Пресс, 2004. С. 26.

<sup>287</sup> Голосов Г.В. Демократия в России : инструкция по сборке. СПб. : БХВ-Петербург, 2012. С. 95.



соотношение представительства 1 депутат на 225 тыс. избирателей. Как видим из данного простого расчета, вряд ли при таком соотношении депутат/избиратель можно вести речь об интенсификации связей между электоратом и его представителями. Улучшение системы обратной связи может быть достигнуто и другими, более эффективными способами, например, пересмотром применяемой в настоящее время в России пропорциональной системы, предполагающей наличие одного единого общенационального округа.

В некоторых государствах подобная система практикуется, но она характерна преимущественно для малых стран, примером чего может служить эффективность функционирования одноокружной системы в Нидерландах и Израиле, располагающих небольшими территориями при высокой степени однородности населения. Для России же с ее огромными просторами, сложным этноконфессиональным составом и имеющимися глубокими социальными размежеваниями такая система не представляется пригодной. Следовало бы ввести избирательные округа, совпадающие с территориально-административным делением страны, где в списках, выдвигаемых партиями, могли бы присутствовать кандидаты в депутаты из числа хорошо известных людей в данном округе при сохранении ими своей партийной принадлежности. Такое пропорциональное представительство сегодня в мире применяется достаточно широко. Можно напомнить, что парламенты во всех Скандинавских странах формируются именно таким способом. Кроме того, применение данного принципа в полной степени соответствует и потребностям федеративного устройства. Однако в связи с переходом России с 2016 г. к смешанной избирательной системе нет надобности во введении многоокружного деления, поскольку недостатки единого общенационального округа будут нивелированы введением одномандатных округов, в которых половина депутатского корпуса будет избираться по мажоритарной системе.

Немалое влияние на выбор избирательной системы оказывают особенности партийной системы государства. Существует мнение о том, что пропорциональная система способствует появлению множества мелких партий и проникновению их в парламент, что,

в конечном счете, приводит к снижению работоспособности парламента. Представляется, что данный тезис не совсем корректен, поскольку опыт некоторых стран свидетельствует о том, что переход от пропорциональной избирательной системы к мажоритарной существенно не влияет на количество партий. Необходимо исходить из того, что количество партий в обществах с устойчивой политической системой определяется в большинстве случаев естественным ходом развития и прежде всего на основе социетальных размежеваний. Кроме того, мировая практика знает другие способы ограничения появления новых партий и их попадания в парламент. Это, во-первых, установление процентного барьера, который партия должна преодолеть; во-вторых, ужесточение правил регистрации новых политических партий при одновременном расширении возможностей для уже существующих партий; в-третьих, либерализация правил регистрации новых партий с одновременным ужесточением правил участия в выборных кампаниях и т. д.

Традиционно сторонники мажоритарной системы отмечают, что «эффективным средством для преодоления конфликта между двумя формами представительства – партийным и гражданским – является проведение выборов в законодательные органы только по мажоритарной избирательной системе с обеспечением равного права участия в них объединений граждан, а не только политических партий»<sup>288</sup> и «представление о демократии как о конкуренции предполагает главной задачей голосования признание лидерства, а не воспроизведение конфигурации различных интересов и мнений избирателей на уровне выборных собраний. Поэтому предпочтение следует отдать мажоритарной системе, которая вносит элемент эффективности в систему, которая в других отношениях отличается весьма невысокой эффективностью»<sup>289</sup>.

Безусловно, неправильно отрицать тот факт, что в современных условиях любое правительство нуждается в некоторой независимости от партийно-политических программ, поскольку становится все сложнее предвидеть все события, на которые

---

<sup>288</sup> Каранетян Л. М. Политические партии в судьбе России. С. 251.

<sup>289</sup> Дзоло Д. Демократия и сложность : реалистический подход. М. : Изд. дом гос. ун-та – Высш. шк. экономики, 2010. С. 174.

правительствам приходится реагировать. Если в существующих обстоятельствах требуется определенная независимость от избирателя, то кандидатам логичнее предлагать свою способность принимать нужные решения, вместо того чтобы связывать себе руки конкретными обещаниями, а избиратели должны осознавать, что правительству приходится иметь дело с непредсказуемыми обстоятельствами. Тогда, с точки зрения электората, «личное доверие, которое внушает кандидат, – более подходящее основание для выбора, чем оценка планов будущих действий. Доверие, столь важное для истоков представительного правления, снова занимает центральное место»<sup>290</sup>.

Избиратель должен предоставить депутату, правительству определенную свободу в отношении выбора инструментов и способов выполнения программ. Но при этом относительная независимость власти вовсе не означает ее полнейшую безответственность. Современный избиратель сохраняет за собой решающую власть, которой он наделен при представительном правлении, а именно: власть смещать представителей, чью деятельность он находит неудовлетворительной.

Избиратели не образуют однородную массу, которую можно как угодно поделить в соответствии с политическими предпочтениями. Они объединяются в различные партии, движения в соответствии с теми социетальными расколами, которые имеются в обществе. Но при этом очевидно, что ни один социально-экономический или культурный раскол не является более важным и устойчивым, чем любые другие.

С. Липсет и С. Роккан, разъясняя суть теории социетальных расколов (размежеваний), отмечают, что партийные системы Западной Европы были структурированы вокруг четырех социетальных конфликтов: «центр – периферия, государство – церковь, город – село и собственники – наемные работники»<sup>291</sup>. Сами кон-

---

<sup>290</sup> Манен Б. Принципы представительного правления. СПб. : Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2008. С. 274.

<sup>291</sup> Липсет С., Роккан С. Структуры размежеваний, партийные системы предпочтения избирателей. Предварительные замечания // Полит. наука. 2004. № 4. С. 210.

фликты явились порождением модернизационных процессов в странах Западной Европы. Первые два конфликта возникли в ходе создания национальных государств, а другие два – в ходе индустриальных революций. Дальнейшее развитие западноевропейских обществ привело к институционализации этих расколов, которые впоследствии предопределили структуру партийной системы. По мнению этих же специалистов, постепенная стабилизация структуры социетальных размежеваний сыграла важную роль в упорядочении политических предпочтений электората и стабилизации электорального поведения в странах Западной Европы в послевоенный период<sup>292</sup>. Таким образом, можно констатировать, что количество партий в политической системе общества напрямую зависит, с одной стороны, от количества социетальных размежеваний, характерных для данного общества, с другой – от установленных электоральных правил, позволяющих участникам политического процесса в разной степени политизировать отдельные социетальные размежевания.

Применительно к российской политической действительности, кроме классических линий размежеваний, можно выделить и следующие, например, традиционный для российского общества раскол «труд – капитал», «либерализм – этатизм», «традиционализм – модернизация», ценностные расколы по линии «интернационализм – ксенофобия», «толерантность – нетерпимость» и т. д. Этот ряд можно продолжить, но считаем, что вышеперечисленные линии раскола вкупе с классическими на российской почве приобретают особую важность и определяют партийную структуру.

В современной российской партийной системе можно выделить два типа партий: «1) неидеологических „партий власти“, представляющих исполнительную власть; 2) идеологических партий различной ориентации, олицетворяющих борьбу тех или иных политических платформ и идеологий»<sup>293</sup>. По мнению В. С. Авдони-

<sup>292</sup> Липсет С., Роккан С. Структуры размежеваний, партийные системы предпочтения избирателей. Предварительные замечания. С. 210.

<sup>293</sup> Калинин К. О. Эволюция идеологических размежеваний в российской партийной системе : 1995–2003 // Электоральное пространство современной России. Политическая наука : ежегодник, 2008 / гл. ред. А. И. Соловьев. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. С. 157.

на, «в партийной структуре современной России резко сокращается сектор программно-идеологического, партийного голосования и соответственно увеличивается сектор голосования неидеологического, „провластного“, что связано не столько с усилением административной мобилизации как таковой, сколько с влиянием других факторов, в частности социального и институционального порядков»<sup>294</sup>.

В условиях монополизации политического пространства партией власти и преобладания авторитарных методов в управлении происходит полная деформация партийной системы. Она выражается в том, что вновь создаваемые партии появляются по инициативе власти, а вовсе не являются результатом консолидации социальных групп вокруг определенных социально-идеологических ценностей. Подобная практика партийного строительства придает партийной системе несколько искусственный характер, который негативно влияет на электоральное поведение населения. Проектируемые и контролируемые партии искусственно нивелируют имеющиеся в российском обществе социальные расколы, практически не оставляя шансов для их выявления и решения присущих им проблем. Из классических линий размежевания в современной России присутствуют только расколы по линиям «труд – капитал», «рыночный либерализм – этатизм, патернализм», а остальные же, например, «центр – периферия», «город – село» и т. д. под воздействием административного нажима заглушены. В партийном строительстве также незаметна роль церкви, поскольку в политической жизни общества она второстепенна. Подобная же картина прослеживается и относительно этнической составляющей, которая по действующему законодательству не может быть основой для создания политической партии.

Часто меняющиеся электоральные правила негативно влияют на процесс укоренения в сознании избирателей идеи партийного строительства. Каждый электоральный цикл в России характеризуется появлением немалого количества новых партий, которые не в полной мере выступают в качестве коммуникационных каналов, формирующих отношение граждан к политической систе-

---

<sup>294</sup> Там же.

ме, политической конкуренции. Наоборот, происходит обратный процесс, особенно в переходных обществах, где граждане только приобщаются к демократическим ценностям. Здесь появление новых партий вызывает подвижность электоральных предпочтений и порождает нестабильность.

Данная нестабильность выражается в том, что на выборах новые партии в силу своей новизны обычно пользуются немалой популярностью и в большинстве случаев им сопутствует удача. Таким образом, своим успехом они вносят сумятицу в электоральную борьбу, дезориентируют избирателей, предопределяют природу политических процессов, и, в конечном результате, их успех оказывает негативное влияние на процесс партийного строительства, значительно понижает качество представительства избранного органа и предсказуемость политики, которые так необходимы для устойчивого политического развития общества.

Причинами электоральной подвижности обычно являются организационно-структурная слабость партий, слабые связи с избирателями, преобладание партий персоналистского типа, низкий уровень политической и электоральной ответственности партий и т.д. На российской почве эти факторы еще более усиливаются на фоне частых изменений избирательного законодательства и стремления властей брать под свой полный контроль электоральный процесс. Так, на парламентских выборах 1995 г. из 15 допущенных к участию партий и объединений 8 (53 %) были новыми образованиями, в 1999 г. – 19 из 27 (70 %), в 2003 г. – 17 из 23 (74 %), в 2007 г. – 3 из 11 (27,3 %), в 2011 г. – 2 из 7 (28,6 %)<sup>295</sup>.

Российская практика проявления неустойчивости электоральных предпочтений свидетельствует о незавершенности процесса социально-политического структурирования общества, слабости партийной системы, отсутствии авторитета партий, разочаровании граждан в деятельности уже знакомых им партий. Как показывают цифры, с 2007 г. уменьшается число новых партий, начинается процесс их укрупнения и ужесточения правил регистрации новых партий и допущения их к выборам. Таким образом,

---

<sup>295</sup> См.: По материалам Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://cikrf.ru/> (дата обращения: 10.04.2015).

необходимо отметить, что электоральная подвижность, выражающаяся в регулярном обновлении от выборов к выборам когорты партий – участниц в избирательных кампаниях, не способствует институционализации партийной системы. Электоральное поведение носит достаточно рациональный характер. В частности, это выражается в стремлении граждан не отдавать свой голос за заведомо непроходные партии на парламентских выборах. Таким образом, происходит упорядочивание партийной системы. Поэтому «эволюционное изменение партийной и электоральной систем, в рамках которого сохраняется преемственность и партий, и базовых избирательных процедур от одного электорального цикла к другому, способствует укреплению партийной системы в целом и электоральных практик в частности»<sup>296</sup>.

В последние годы избирательная система как никогда ранее начала использоваться в качестве инструмента достижения целей в политической практике. В избирательное законодательство были внесены многочисленные поправки, которые преследовали цели укрепления вертикали государственной власти посредством реформирования партийной системы. В конечном итоге трансформация избирательного законодательства привела к тому, что процесс развития партийной системы и формирования парламента оказался полностью подконтролен исполнительной власти. Как отмечает В. Н. Колесников, «вся эволюция избирательного законодательства последних лет преследовала по существу единственную цель: путем институциональных изменений сохранить *status quo*»<sup>297</sup>.

В данном контексте наибольшее значение имела отмена выборов в Государственную думу в 2007 г. по одномандатным округам, т. е. ликвидация мажоритарной системы. Важнейшим элементом в избирательном законодательстве стало введение принципа пропорциональности, позволяющего выстраивать контролируемые партийные конфигурации. Применение пропорциональной систе-

---

<sup>296</sup> Володина С. В. Параметры избирательной системы как объект реформирования : технологии влияния // Полис. 2014. № 5. С. 110.

<sup>297</sup> Колесников В. Н. Выборы как фактор политической стабильности в современной России // Изв. Рос. гос. пед. ун-та им. А. И. Герцена. 2008. № 56. С. 160.

мы, как справедливо полагает И. М. Кривогуз, позволяет осуществить «дистилляцию кандидатов и тем самым укрепить вертикаль партийного руководства депутатами, освободив их от непосредственной связи с избирателями»<sup>298</sup>.

Третья крупная реформа избирательной системы внесла в избирательное законодательство ряд изменений, которые не могут быть оценены однозначно. По новым правилам осуществлен возврат к смешанной системе, созданной изначально в 1995 г. принятием первого в России закона о выборах в Государственную думу. Считаем, что партию власти к старой системе подтолкнули итоги выборов депутатов российского парламента шестого созыва в 2011 г., которые показали, что «Единая Россия» больше не способна выигрывать по партийным спискам. Поэтому для обеспечения ее победы на следующих выборах в Государственную думу власть в спешном порядке отказалась от предложенной ею же ранее пропорциональной системы в пользу смешанной.

Для партий был возвращен ранее действующий 5-процентный барьер допуска к распределению депутатских мандатов по результатам выборов. В контексте использования пропорциональной системы в российском варианте установленный заградительный барьер в 5% не может быть воспринят как шаг, направленный на улучшение избирательного законодательства. Мировая практика знает немало разновидностей заградительного барьера, но выбор в пользу конкретного процента в большинстве случаев имеет под собой рациональную основу. Так, например, в Ирландии, Португалии, Финляндии, Швейцарии заградительный барьер вовсе отсутствует; в Дании, Нидерландах, Израиле значения барьера варьируются от 0,67 до 2 %; в Австрии, Норвегии и Швеции барьер установлен на уровне 4 %, а в Аргентине, Греции, Испании – на уровне 3 %. В российской же интерпретации пропорциональной системы с единым общефедеральным списком партия, набравшая несколько миллионов голосов избирателей, не имеет шансов на попадание в парламент. Таким образом, установленный барьер в 5 % является явно завышенным и противоречащим основопо-

---

<sup>298</sup> Кривогуз И. М. Либерализация России : начало долгого пути. М. : МГОФ «Знание», 2005. С. 367.



лагающим принципам представительной демократии. Установление высокого заградительного барьера может быть расценено как стремление власти использовать его в качестве инструмента давления на политические партии. Считаем, что для современной России оптимальным является барьер в 3 %, который со временем должен быть снижен до уровня 1–2 %.

В новом законе также возвращена графа «Против всех». Данная норма наряду с порогом явки была изъята из электоральной практики в 2006 г. в рамках подготовки к парламентским выборам 2007 г. Причины этих нововведений были очевидны: действующая власть довершала новый дизайн политической системы с приданием ей авторитарного облика как по форме, так и по содержанию. В условиях отсутствия политических объединений, затруднения условий для регистрации партий и допущения их к выборной кампании такая форма протеста, как голосование «Против всех», могла бы стать массовой. Эти ограничения в сочетании с административным ресурсом и контролем над СМИ впоследствии в немалой степени способствовали прохождению нужных людей и партий в Думу.

Наличие в бюллетенях графы «Против всех» не является важнейшей проблематикой дискурса в политической науке. Однако считаем, что в переходных обществах возвращение нормы отказа избирателей в доверии всем кандидатам или партиям позволит сделать избирательный процесс более демократичным. Предоставление избирателям права проголосовать против всех кандидатов соответствует принципам избирательного права и международным избирательным стандартам и, на наш взгляд, будет способствовать повышению доверия граждан к российской избирательной системе, увеличению явки избирателей в день голосования, снижению случаев умышленной порчи избирательных бюллетеней и в целом поднимет уровень демократизации выборов.

Для повышения эффективности избирательного процесса и ослабления электорального авторитаризма следовало бы пойти и на снятие запрета на создание избирательных блоков. Данная антидемократическая норма не оставляет оппозиции возможность составить коалицию, которая могла бы на равных конкурировать с партией власти. Также с целью уменьшения уровня фальсифика-

ции на выборах следовало бы отменить практику использования открепительных удостоверений и досрочного голосования, ввести норму об обязательном использовании видеонаблюдения при подсчете голосов в ходе подведения итогов выборов.

В немалой степени выбор избирательной системы зависит от менталитета народа и степени осознания им важности electoralного участия. В большинстве стран мира, как и в России, голосование на выборах – это право, но не обязанность граждан. Эта норма зафиксирована в п. 2 ст. 32 Конституции РФ. Однако, как показывает опыт прошлых electoralных циклов, существующая ситуация слабо мотивирует население участвовать в выборах.

Периодически в России озвучивается идея введения института обязательного голосования<sup>299</sup>. Необходимо отметить, что практика принуждения к голосованию уже действует в более чем 20 странах, в том числе и демократических. Например, эта норма работает в Австралии, Австрии, Бельгии, Германии, Греции, Люксембурге, Швейцарии, где голосование является обязанностью граждан. В некоторых странах за неявку предусмотрены штрафные санкции, даже аресты. Так, например, в Австрии за отказ от участия в муниципальных выборах налагается штраф в размере 400 евро, в остальных выборах – в размере 700 евро. В других государствах размер налагаемых санкций ниже: в Австралии – 11 евро, в Бельгии – 25–50 евро. В Греции за отказ от голосования предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от одного месяца до одного года<sup>300</sup>.

Накопленный мировой опыт позволяет выявить основные позитивные и негативные стороны обязательных выборов. Положительным опытом является, во-первых, внедрение принципа обязательности участия в выборах, что будет способствовать снижению до минимума вероятности использования бюллетеня не проголосовавшего гражданина в интересах определенного

<sup>299</sup> См., напр.: *Вешняков А. А.* Обязательное голосование не противоречит нормам демократии [Электронный ресурс]. URL: <http://news.novgorod.ru/news/2772/> (дата обращения: 14.04.2015).

<sup>300</sup> См.: *Гусев А.* Власти Люксембурга штрафуют граждан за отказ идти на выборы... [Электронный ресурс]. URL: <http://gysev.viperson.ru/wind.php?ID=667063> (дата обращения: 14.04.2015).

кандидата; во-вторых, повышение явки на выборах увеличивает представительство избираемых в выборных органах; в-третьих, повышает доверие населения к институту демократических выборов; в-четвертых, обязательное голосование способствует формированию гражданственности и достижению согласия в обществе. Негативными моментами являются: во-первых, участие в выборах – не гражданская обязанность, но, скорее, право гражданина; во-вторых, обязательное голосование нарушает еще одну группу прав – свободы совести; в-третьих, отказ от участия в голосовании – последний довод гражданина, столкнувшегося с произволом, для отстаивания собственной позиции; в-четвертых, отсутствие в бюллетене графы «Против всех» стимулирует к отказу от участия в выборах.

Таким образом, считаем, что принуждение к голосованию является нарушением базовых свобод. Иногда неявка на выборы – это сознательный политический шаг, демонстрация того, что никто из кандидатов не представляет интересы избирателя. Полагаем, базовая свобода в демократическом обществе – свобода слова – предполагает и право на молчание.

Главная проблема участия или неучастия в выборах кроется прежде всего в том, насколько граждане адекватно воспринимают идею выборов. Итоги социологического опроса, проведенного Фондом «Общественное мнение», выдают достаточно интересную картину. Прежде всего, следует отметить, что ценность института выборов оспаривается немногими: на вопрос о том, нужны ли выборы вообще, подавляющее большинство участников опроса (73 %) отвечают утвердительно. Большой разброс мнений возникает в понимании сущности выборов. Анализируя итоги опроса, Г. Л. Кертман выделяет следующие варианты восприятия и предназначения выборов<sup>301</sup>:

– выборы как способ реализации принципа народного суверенитета (такой позиции придерживаются более трети опрошенных);

---

<sup>301</sup> См.: Кертман Г. Л. Традиционалистская реинтерпретация демократических институтов в российской политической культуре // Институциональная политология : Современный институционализм и политическая трансформация России / под. ред. С. В. Патрушева. М. : ИСП РАН, 2006. С. 436–447.

– выборы как возможность общения между властью и народом «на равных» или почти «на равных» – общения, при котором народ высказывает власти свои соображения и пожелания, а последняя уважительно и внимательно выслушивает их, «берет на заметку» (10 %);

– выборы как механизм селекции и ротации кадров во властных структурах (17 %);

– выборы как способ обеспечить порядок, в противном случае будет хаос (9 %);

– выборы как привычка, долг (примерно 30 %).

Таким образом, итоги опроса демонстрируют ориентацию россиян не на демократические принципы государственного устройства, а, напротив, на приверженность традиционной для России модели взаимоотношений между властью и народом. И такая власть, как отмечает Г. Л. Кертман, «власть „хозяина“ или „пастуха“, пусть даже и санкционированная свободным волеизъявлением „овец“, может быть только авторитарной либо тоталитарной»<sup>302</sup>.

Характерно, что никто из числа опрошенных не рассматривает выборы как инструмент продвижения личных интересов и не отдаёт предпочтения партийно-идеологическим установкам. На эту особенность обращает внимание и П. В. Панов<sup>303</sup>.

Итак, проанализировав электоральную практику России в период с 1993 г. по 2011 г. и выявив основные факторы, влияющие на выбор избирательной системы, мы должны определиться, какая же система – пропорциональная, мажоритарная или смешанная – является оптимальной для современной России.

Российское общество сегодня не готово к применению ни пропорциональной системы, ни мажоритарной по отдельности. В условиях незавершенности процесса социально-политического структурирования общества и слабого развития партийной системы применение пропорциональной системы способно привести к чрезмерной концентрации государственной власти в ру-

---

<sup>302</sup> Кертман Г. Л. Традиционалистская реинтерпретация демократических институтов в российской политической культуре. С. 436–447.

<sup>303</sup> См.: Панов П. В. Выборы в России : институциональная перспектива // Полис. 2008. № 5. С. 108.

ках представителей только одной политической партии, созданию в парламенте однородного конституционного большинства. Принадлежность парламентского большинства и исключительной приоритетности в формировании остальных ветвей власти (исполнительной и судебной) только одной политической партии является не самой удачной формулой государственного управления. Такое положение дел не способствует достижению национального согласия в обществе, максимальной сбалансированности всех ветвей власти, их функционированию в строгом соответствии с требованиями Конституции.

Конституционное большинство в законодательном органе одной только партии прямо или косвенно приводит к нарушению системы «сдержек и противовесов» властей, частому, не всегда взвешенному и оправданному изменению законодательства в угоду правящему большинству, а то и по «заказу» лоббирующих групп, приближенных к власти. Диктат одной партии в обществе со слабыми демократическими традициями приводит к фактическому отстранению от управления государственными делами других партий и политических движений, ограничению реальных возможностей народа влиять на процесс государственного управления.

Формирование же парламента на основе только мажоритарной системы может привести к атомизации депутатского сообщества, которое легко превратится в данном случае для власти в более управляемую массу, где проще будет договариваться с каждым депутатом по отдельности, нежели с организованной группой в рамках политической партии. Аморфная структура парламента создаст немало предпосылок для манипулирования поведением депутатов в ходе парламентской деятельности. Кроме того, формирование законодательного органа на основе мажоритарной системы не будет способствовать политическому самоопределению общества и политическому структурированию парламента в целом.

Представляется, что применение смешанной системы при формировании законодательного органа на данном этапе развития российского общества было бы наиболее верным. Такой подход

к формированию парламента, на наш взгляд, в наибольшей степени способствовал бы реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранными, реальному участию в управлении государственными делами более широких слоев населения, политических партий и движений, сбалансированности ветвей власти. Кроме того, смешанная избирательная система расширяет права избирателя, предоставляя ему два голоса. Голосуя за партийный список в рамках пропорциональной части, избиратель отдает предпочтение той партии, которая, на его взгляд, в наибольшей степени отражает его интересы, а выбирая одного из кандидатов по мажоритарным спискам, избиратель выбирает того, кто, по его мнению, заслуживает доверия.

Таким образом, полагаем, что внедрение смешанной системы в равной степени будет способствовать развитию партийной системы, а также налаживанию связей депутата со своими избирателями.

Результаты анализа мировой практики формирования законодательных органов и, в особенности, анализ функционирования всех ветвей власти в России за последние годы только подтверждают право на существование смешанного варианта формирования Государственной думы. Однако смешанная система формирования законодательного органа может быть жизнеспособной только при условии законодательного закрепления и строгого соблюдения следующих положений:

- недопустимости вхождения депутата, избранного по одномандатному округу, в состав какой-либо партийной парламентской фракции. При этом депутаты-одномандатники могут иметь право на создание «фракции одномандатников»;
- введение процедуры обязательной, периодической отчетности депутатов-одномандатников перед избирателями соответствующего избирательного округа;
- введение порядка опубликования в средствах массовой информации результатов поименного голосования депутатов по наиболее значимым проектам законов;

– введение порядка отзыва депутата, мнение которого не отражает точку зрения основной части избирателей, представляя их в парламенте, и проведение досрочных выборов по данному округу.

Такой подход к формированию законодательного органа и его функционированию позволил бы поднять уровень ответственности депутатов за результаты своей деятельности, улучшить качество законотворческого процесса, в значительной мере препятствовал бы появлению скороспелых законов низкого качества и содействовал легитимизации политической власти.

#### **4.4. Парламентская информационная открытость как фактор легитимности политической власти**

Информационная открытость парламента является одним из главных атрибутов демократической политической системы и необходимым условием легитимации политической власти. Она предполагает предоставление гражданам возможности доступа к информации о деятельности парламента, поиска, получения и распространения информации в сфере политико-властных отношений. В то же время современные парламента практически повсеместно подвергаются справедливой критике за закрытость их деятельности, нарушение прав граждан на доступ к информации о законотворчестве, невозможность для экспертов, структур гражданского общества и самих граждан принимать участие в законотворческой деятельности.

Информационная закрытость парламентов имеет давнюю историю. Так, например, в отчете об обязанностях спикера английского парламента «Порядок и обычай управления парламентом» сказано, что «каждый человек в парламенте должен хранить в тайне и не разглашать секретов того, что делается и говорится в здании парламента, какому-либо другому лицу, не являющемуся членом той же палаты, под страхом изгнания из палаты или другого наказания, назначенного палатой»<sup>304</sup>. В Англии члены парламента считали себя представителями настолько привилегированного класса, что на протяжении большей части XIX в. парламента

---

<sup>304</sup> Макдональд У. Повседневная жизнь британского парламента. М. : Молодая гвардия, 2007. С. 329.

работал в условиях строгой секретности, а публицистов и журналистов, осмеливавшихся нарушить эту секретность, облагали очень большими штрафами<sup>305</sup>.

Ситуация по части открытости парламентской деятельности не изменилась коренным образом и после введения всеобщего избирательного права. Расширение избирательного права привело к изменению процедуры формирования парламента, но не сделало его более открытым. На современном этапе развития парламентаризма ситуация отчасти изменилась. Большинство парламентов мира стремятся к гласности в своей деятельности и доступности информации для общественности.

Среди основных признаков парламентской закрытости при демократических и недемократических режимах обычно выделяют нелегитимность парламента в силу фальсификации итогов голосования; ограничение или отсутствие доступа к информации о деятельности парламента; ограничение доступа к нормативным правовым актам, в том числе к отдельным законам; отсутствие оппозиции и гарантий прав парламентского меньшинства; отсутствие механизмов гражданского участия в законодательной деятельности; низкий уровень доверия парламенту со стороны граждан; неконтролируемая секретность власти<sup>306</sup>.

В структуре информационной открытости парламента как базового элемента демократического общества можно выделить несколько уровней.

Первый уровень предполагает доступность информации о деятельности парламентского учреждения. Информация должна быть доступна не только по форме, но и содержанию. Если информация, предоставленная широкой публике, не будет понятна по своему содержанию, то она перестает быть значимой. Доступность информации, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, о функционировании парламента для общества в социаль-

---

<sup>305</sup> См.: Дзоло Д. Демократия и сложность : реалистический подход. М. : Изд. дом гос. ун-та – Высш. шк. экономики, 2010. С. 159.

<sup>306</sup> См.: Руденко В. Н. Парламентская открытость // Вопр. политологии и социологии. 2012. № 2(3) [Электронный ресурс]. URL: <http://politsocio.uapa.ru/ru/issue/2012/02/> (дата обращения: 19.04.2015).



но-политическом смысле имеет огромное значение. Располагая достоверной информацией о деятельности парламента, электорат получает возможность для взвешенного выбора и в меньшей степени подвергается влиянию политтехнологических манипуляций. Информационная открытость косвенно ставит под общественный контроль деятельность парламента, создает условия для адекватной оценки его работы со стороны общества.

Следующий уровень информационной открытости парламента характеризуется не только доступностью информации для широких масс, а возможностью реализации гражданами своего демократического права участия в процессе принятия решений. Наличие информации позволяет гражданам стать активными участниками политической жизни и принимать участие в обсуждении общественно значимых проблем. Осознанное участие населения в общественно-политической жизни государства создает атмосферу ответственности каждого члена общества за принимаемые законы и гарантирует легитимность принимаемых решений. Информационная открытость ориентирована на повышение уровня народного доверия к парламентаризму, она делает прозрачной деятельность парламента, исключает домыслы, подозрения о неправомочности действий депутатов.

Наконец, следующий уровень информационной открытости парламента связан с процедурными моментами принятия решений и их открытостью. Этого можно достичь организацией телепередач заседаний парламента. Например, сегодня в 24 развитых странах мира заседания парламента транслируются в прямом эфире<sup>307</sup>. Такая же практика на рубеже 80–90-х гг. прошлого столетия существовала и в России.

Трансляция парламентских заседаний по телевидению заметно расширяет потенциальную аудиторию. В своем всемирном отчете организация «Электронный парламент» заявляет, что на сегодняшний день около одной трети парламентов транслируют свои заседания на собственных каналах, а треть сотрудничает с другими телеканалами, чтобы транслировать политические передачи. Например, в Индии Совет штатов и палата представителей имеют собственную

---

<sup>307</sup> См.: Макдональд У. Повседневная жизнь британского парламента. С. 341.

телестанцию для трансляции сессий законодательных заседаний или работы комитетов, если парламент не заседает<sup>308</sup>.

Не менее важным каналом распространения информации является радиовещание, которое остается главным источником информации во многих странах мира. Многие парламенты эффективно пользуются возможностями радиовещания. Это особенно заметно в Африке, на островах Тихого океана и в некоторых частях Средней Азии. Как отмечает ЮНЕСКО, «радио зачастую является единственным доступным источником информации для стран, где большинство населения проживает в селах с очень низким уровнем грамотности»<sup>309</sup>.

В постсоветскую эпоху принципы информационной открытости в России были провозглашены Конституцией РФ, Федеральным законом от 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а также президентским Указом с дополнениями и изменениями от 1993 г. «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию». Так, согласно ст. 33 Конституции РФ, граждане имеют право обращаться лично и направлять запросы в органы государственной власти и местного самоуправления, а ст. 29 указывает на право граждан иметь возможность поиска, получения, производства, передачи, распространения информации любым законным способом. Конституцией также установлено (ст. 24), что органы государственной власти и местного самоуправления обязаны обеспечить гражданам возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы<sup>310</sup>.

Согласно указу президента в основе деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц лежит принцип информационной открытости, что означает доступность для граждан информации, представляющей обществен-

<sup>308</sup> См.: Global Centre for ICT in Parliament. World e-Parliament Report-2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ictparliament.org/> (дата обращения: 02.05.2015).

<sup>309</sup> Глобальный парламентский отчет : Изменяющийся характер парламентского представительства. С. 39.

<sup>310</sup> См.: Конституция Российской Федерации. М. : Юрид. лит., 1993.

ный интерес или затрагивающей личные интересы граждан, систематическое информирование о предполагаемых или принятых решениях, осуществление гражданами контрольных функций за деятельностью государственных органов и должностных лиц. Реализация информационной открытости гарантируется возложением на средства массовой информации обязанностей распространять определенные виды информации и публиковать документы.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает в качестве одного из основных направлений государственной политики создание условий для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления. Однако указанный закон четкой регламентации получения информации и механизма санкций за необоснованный отказ в предоставлении информации, к сожалению, не содержит.

Информационная открытость предполагает развитие коммуникационных каналов в обществе. Развитая сеть коммуникационных каналов в демократическом обществе является условием повышения стабильности и легитимности политической власти. Коммуникационные каналы призваны распространять идейно-политические ценности, знания о политике; интегрировать и регулировать политические отношения; формировать общественное мнение; способствовать распространению политической культуры и ее развитию у граждан; подготовить общественность к участию в политике.

В качестве коммуникационных каналов в современном мире обычно выступают средства массовой информации, включающие как печатные средства (газеты, журналы, книги, плакаты, рекламные буклеты и др.), так и электронные (телевидение, радио, Интернет), организации, выступающие посредниками между государством и обществом (политические партии, институты гражданского общества и др.), а также неформальные каналы (неформализованные группы, группы давления и др.).

Парламентская информационная открытость предполагает доступность информации для граждан и создание условий для вовлечения граждан в парламентскую работу. В основу концепции

информационной открытости парламента должно быть положено выполнение таких задач, как распространение культуры открытости, обеспечение прозрачности парламентской информации, ее доступности, обеспечение электронного доступа и анализа этой информации.

Культура открытости должна быть ориентирована на выполнение задач по поощрению участия граждан в парламентской деятельности, распространению знаний в сфере парламентаризма, предоставлению гражданам своевременной информации о деятельности парламентского учреждения.

Для внедрения культуры открытости и повышения у населения уровня знаний о парламентаризме в большинстве парламентов мира создаются информационные центры, проводятся дни открытых дверей и организовываются различные мероприятия. Основная идея этих мероприятий заключается в организации непосредственного контакта с парламентариями и обеспечении физического доступа в здание парламента. Посредством этих мероприятий население получает информацию о парламенте и его деятельности в доступной форме. Так, например, в Австрии парламентский центр имеет интерактивные информационные станции, расставленные по комнатам, в которых мониторы на конкретных примерах демонстрируют, как разрабатываются законы, там имеются тесты для граждан, по которым можно проверить свои знания. Конгресс США также располагает огромным информационным центром, который вмещает выставочный зал, два информационных кинозала, где демонстрируются фильмы о Капитолии и двух палатах конгресса. Только с марта по апрель 2009 г. конгресс посещали 15,5 тыс. человек ежедневно, а в один из дней число посетителей достигло 19 тыс. После открытия в 2008 г. центр принял 2,3 млн посетителей, что в два раза больше количества людей, приходивших в Капитолий в 2007 г. Датский фолькетинг проводит ежегодный День гражданина, на который приглашаются все люди, недавно получившие гражданство. Целью мероприятия является приветствие новоприобретенных граждан как полноправных участников политической жизни Дании и демонстрация до-

ступности парламента как демократического института. Событие обычно насчитывает в среднем 800 гостей<sup>311</sup>.

С того времени, как ООН в 2008 г. учредила Международный день демократии, более 70 парламентов используют его как возможность установить контакт с гражданами, в особенности с молодежью. В честь празднования этого дня проводятся разнообразные мероприятия, начиная от самых скромных, заканчивая всеобщим проведением специальных занятий по демократии в школах, как делают, например, в Уругвае и Греции<sup>312</sup>. Общей целью парламентов является привлечение молодежи к взаимодействию. Многие парламенты проводят сходные мероприятия весь год, но Международный день демократии придает мероприятиям большее значение.

Особого внимания заслуживает опыт Канады, где функционирует Институт изучения парламентской демократии. Этот институт предлагает возможность профессионального развития для учителей и преподавателей средних школ и колледжей. Программа обучения предусматривает недельный курс изучения работы парламента изнутри. На занятиях с политическими, процессуальными и педагогическими экспертами участники работают вместе, разрабатывая стратегии преподавания парламентской демократии, управления, прав и обязанностей гражданина<sup>313</sup>.

Особое место в системе развития культуры информационной открытости занимают программы по просвещению молодежи относительно роли и цели парламента. С этой целью во многих странах мира функционируют молодежные парламенты. Например, заседания молодежного парламента голландского фолькетинга, норвежской ролевой игры Mini Ting, исландской ролевой игры

---

<sup>311</sup> См.: Общество «Хансард». Аудит политического взаимодействия – 2010 [Электронный ресурс]. URL: [www.hansardsociety.org.uk/blogs/parliament\\_and\\_government/archive](http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/parliament_and_government/archive) (дата обращения: 02.05.2015).

<sup>312</sup> См.: Межпарламентский Союз. 2011а. База данных PARLINE по Национальным парламентам. 2011 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> (дата обращения: 02.05.2015).

<sup>313</sup> См.: Общество «Хансард» : Уроки из зарубежья : Как парламенты по всему миру взаимодействуют с общественностью. 2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipu.org/splz-e/asgp10/UK.pdf> (дата обращения: 02.05.2015).

Solathing и шведского «Демократического семинара» стали виртуальными при наличии интерактивных компонентов, предназначенных для пробуждения интереса молодежи к парламентской деятельности<sup>314</sup>. Основным объяснением всех этих начинаний частично является понимание того, что если граждан вовлечь в процесс в юном возрасте, они, скорее всего, останутся заинтересованными на всю жизнь.

Таким образом, в некоторых странах мира молодежные парламенты являются ответом на снижающееся количество граждан, приходящих на выборы, в то время как в остальных это является попыткой примирения охваченного конфликтами общества. Но во всех случаях существует осознание того, что молодежные парламенты являются жизненно важными для развития демократии.

Парламентская информационная открытость предполагает и обеспечение прозрачности и доступности парламентской информации. С этой целью парламент должен принять нормы, обеспечивающие публикацию и раскрытие парламентской информации о планировании заседаний, голосовании в комитетах, на пленарных заседаниях и парламентских дебатах и любую иную информацию, имеющую отношение к деятельности парламента. Кроме того, парламент должен предоставлять информацию о собственном управлении и администрировании так же, как и информацию о деловых связях членов парламента, их помощниках, включая информацию об имуществе парламентариев, источниках дохода и потенциальных конфликтах интересов. В дополнение к вышесказанному парламент должен обеспечить публикацию протоколов заседаний комитетов и комиссий, стенограмм пленарных заседаний парламента, публичных отчетов и стенограмм парламентских слушаний, за исключением тех случаев, которые касаются вопросов, содержащих информацию о государственной тайне. Для обеспечения информационной открытости и создания атмосферы доверия к парламентскому учреждению периодически должны быть обнародованы и данные о поименном голосовании

---

<sup>314</sup> См.: Общество «Хансард» : Уроки из зарубежья : Как парламенты по всему миру взаимодействуют с общественностью. 2010 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipu.org/splz-e/asgp10/UK.pdf> (дата обращения: 02.05.2015).

депутатов по важным социально-политическим и экономическим проблемам. Не должна оставаться вне внимания общественности и информация о бюджете самого парламента. Вся эта информация должна быть доступна общественности в цельном виде, используя последовательную таксономию вместе с обобщениями на доступном языке, разъяснениями или отчетами, помогающими гражданам в понимании информации.

Важнейшим каналом обеспечения открытости является привлечение граждан к разработке законов и их предварительному анализу. Проекты законов должны быть публичными и публиковаться сразу же после их представления. Признавая потребность граждан в полной информации о законопроекте и для получения отклика на рассматриваемые вопросы, парламент должен предоставлять общественности результаты анализа и предпосылки для широкого понимания дискуссий о нормах предлагаемого закона. Так, в США существует практика обеспечения рабочими документами членов палаты представителей только после того, как материалы будут предоставлены прессе и общественности<sup>315</sup>.

Главной проблемой в обеспечении взаимодействия парламента и общественности в стадии обсуждения законопроектов является поиск оптимальных форм и механизмов участия в данном процессе граждан. Обычно людей больше беспокоят проблемы и пути их решения, чем технические стороны этих процессов. Поэтому неудивительно, что наибольшую заинтересованность у них вызывают вопросы, затрагивающие их собственные интересы. В современном мире все большее количество граждан начинает все более четко понимать и определять для себя приоритетные проблемы. Каналами реализации общественных интересов выступают гражданские проекты, ходатайства и референдумы, которые позволяют непарламентским организациям частично определять законодательную повестку дня.

Эти механизмы, среди которых немалое место занимают референдумы, в развитых странах мира все чаще применяются на практике. Так, в 2003 г. только в сообществах США было зарегистрировано

---

<sup>315</sup> См.: *Шадрин А. Е.* Направления и параметры российской административной реформы // *Полис*. 2003. № 4. С. 66.

стрировано почти 10 тыс. референдумов. В 53 странах, включенных в исследовательский проект World Values Survey 2008 г., 41 % респондентов утверждал, что возможность изменять законы с помощью референдумов является для граждан «очень важной характеристикой демократии». В 8 странах эта цифра превысила 60 %, и только в Малайзии, Нидерландах, Таиланде и Великобритании она опустилась ниже 20 %<sup>316</sup>. Как видим из вышеприведенных данных, референдумы являются популярным механизмом участия народа в законотворческом процессе. Безусловно, они стали одним из наиважнейших инструментов реализации гражданами своего права участия в принятии решений, однако необходимо признать, что инструменты прямой демократии работают лучше всего, дополняя процесс представительства, а не заменяя его. Как сказано в международном руководстве Института демократии и поддержки избирательных систем, «механизмы прямой демократии и механизмы представительной демократии могут дополнять и улучшать друг друга, а не восприниматься как противоположные»<sup>317</sup>.

Вовлечение граждан в процесс принятия решений через референдумы в современном мире происходит неоднородно. Опыт Восточной и Центральной Европы показывает, что большинство референдумов организуются по инициативе парламента и единицы – по инициативе граждан. Референдумы, организованные по требованию народа, часто едва набирают установленный процент голосов и, как правило, стремятся аннулировать решения, принятые органами законодательной власти. Так, из 7 законодательных инициатив, поданных в парламент государств Балтии с 2000 г., только одна стала законопроектом. В других восточно-европейских законодательных органах 49 из 55 законопроектов между 1999 и 2005 гг. оказались несоответствующими техническим требованиям. Как отмечают эксперты, подобные инициативы часто служат только интересам партийной элиты, которая использует

<sup>316</sup> См.: Исследование мировых ценностей. 2011 (World Values Survey, 2011) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wvsevsvdb.com/wvs/WVSAanalyzeStudy.jsp> (дата обращения: 02.05.2015).

<sup>317</sup> Direct Democracy : The International IDEA Handbook, Stockholm : International IDEA. 2008 [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.idea.int/resources/analysis/> (дата обращения: 02.05.2015).



в собственных интересах институт референдумов и даже злоупотребляет ими<sup>318</sup>.

Частое обращение к практике референдумов вызывает негативную ответную реакцию со стороны парламентов и парламентариев. Вместо института референдумов они больше ориентируются на парламентские ходатайства, используя их как инструмент выражения общественных проблем. Многие парламенты мира, например, парламенты Австралии, Болгарии, Чехии, Германии, Индии, Словении и Южной Африки, имеют парламентские комитеты, которые занимаются получением, рассмотрением и реализацией общественных ходатайств. Однако уровень использования и влияния таких ходатайств во всех парламентах разный. Например, в германском бундестаге с введением механизма интернет-ходатайств произошло значительное увеличение зарегистрированных ходатайств, а в парламентах стран Центральной и Восточной Европы доля таких ходатайств незначительна<sup>319</sup>. Таким образом, эти факты демонстрируют противоречивую природу ходатайств, которые имеют прямую зависимость от уровня развития политической культуры и степени реализации в обществе основополагающих принципов демократии.

Ряд других парламентов пытается использовать механизмы участия как часть консультационных мероприятий. Например, в 2008 г. после краха экономики Исландии серия протестов завершилась уходом правительства в отставку. В ноябре 2009 г. группа рядовых сотрудников исследовательских центров, прозванных «Муравейник», собрала 0,5 % всего населения на национальную конференцию, посвященную будущему страны<sup>320</sup>. В процессе волеизъявления «большая часть общественного внимания была на-

---

<sup>318</sup> См.: Глобальный парламентский отчет : Изменяющийся характер парламентского представительства. С. 46.

<sup>319</sup> См.: Там же.

<sup>320</sup> См.: *Зигмундсдоттир А.* Технически подкованная Исландия – онлайн для обсуждения новой конституции [Электронный ресурс]. URL: [http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online\\_n.htm](http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online_n.htm) (дата обращения: 02.05.2015).

правлена на тот факт, что Исландия никогда не имела настоящего демократического дискурса согласно ее Конституции»<sup>321</sup>.

В ответ на это исландский парламент альтинг предпринял беспрецедентный шаг, приняв закон о создании Конституционного комитета, в обязанность которого входила организация Национального форума для обсуждения различных законопроектов. Ключевым пунктом исландского примера является демонстрация степени авторитета и центральной роли парламента в политической системе. Исландский вариант парламентской открытости содействует прямому участию граждан в процессе улучшения парламентской деятельности.

В ряде парламентов мира широко распространенной является практика организации мониторинга парламентской деятельности. Например, конгресс Аргентины сотрудничает с фондом «Юридическое содействие», который проводит мониторинг деятельности аргентинского парламента. Как считается, эта мера направлена на достижение парламентской открытости и пропаганды утверждения роли законодательной ветви власти в жизни общества<sup>322</sup>.

Таким образом, вышеприведенные механизмы участия граждан в парламентской деятельности ориентированы на обеспечение информационной открытости и упрощение системы получения достоверной информации. Реализация этих механизмов на практике является ключом к успеху в деле появления у граждан убежденности в преимуществах участия в законодательном процессе, а также уверенности в том, что у них есть реальная возможность повлиять на принимаемые решения.

Несомненно, что парламент мог бы извлечь огромную пользу из механизмов участия, укрепляя свои центральные функции через обеспечение электронного доступа и анализа парламентской информации с использованием новых технологий для создания более постоянного диалога между гражданами и парламентами.

---

<sup>321</sup> См.: *Сигмундсдоттир А.* Технически подкованная Исландия – онлайн для обсуждения новой конституции.

<sup>322</sup> См.: Глобальный парламентский отчет : Изменяющийся характер парламентского представительства. С. 47.

Отмечая потенциал коммуникационных технологий, С. Коулман справедливо замечает, что «интернет предоставляет возможность перейти от так называемой мегафонной политики, когда люди могут только слушать, к политике, основанной на двусторонней коммуникации и обсуждении»<sup>323</sup>. Однако факты свидетельствуют о том, что парламенты в неполной мере используют данный потенциал интернет-технологий. Всемирный отчет организации «Электронный парламент» за 2010 г. отмечает, что 97 % парламентов мира представлены во Всемирной сети, 91 % парламентских комитетов использует веб-сайты, чтобы сообщать информацию, только 2 % использует их, чтобы работать с предложениями. Среди самых малоиспользуемых инноваций также можно обнаружить интернет-консультации по законодательному процессу, интернет-консультации по политике и онлайн дискуссии<sup>324</sup>.

Эффективность присутствия парламентских ресурсов во всемирной сети напрямую зависит от степени доступности Интернета. В связи с этим неудивительно, что в менее развитых странах люди больше наблюдают за деятельностью парламента с помощью радио и телевидения. Однако там, где доступ к Интернету затруднен, наиболее интересные инновации рождаются в сфере мобильных телефонов. Подчеркивая потенциал мобильной связи, неправительственная организация Gov2U сообщает: «Короткие текстовые сообщения являются самой используемой информационной службой в мире; в 2010 г. по всему миру было послано 6,1 триллиона коротких текстовых сообщений. В развивающихся странах двое из трех людей имеют мобильные телефоны»<sup>325</sup>. Как видим из статистических данных, расширение использования мобильных телефонов позволяет сообществам сравнивать свои судьбы, делиться мыслями, сравнивать социально-экономическую ситуацию в различных регионах, сосредоточиваться на общезна-

---

<sup>323</sup> Коулман С. Выборы, при которых голосующие могут отстранять от должности должностное лицо [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05089.pdf> (дата обращения: 05.05.2015).

<sup>324</sup> См.: World e-Parliament Report – 2010 [Electronic resource]. Mode of access: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/> (дата обращения: 02.05.2015).

<sup>325</sup> Блог Gov2U, 2011. Организация Government To You [Electronic resource]. Mode of access: <http://gov2u.org/> (дата обращения: 02.05.2015).

чимых проблемах. Можно предположить, что со временем «электронно-сотовая революция» превратится в важный фактор общественно-политической жизни и будет оказывать существенное влияние на природу политических систем.

Безусловно, Интернет и сетевые технологии широко распространены в более развитых странах, которые успешно используют потенциал новейших коммуникационных каналов для обеспечения парламентской информационной открытости. С этой целью разрабатываются и поддерживаются парламентские веб-сайты, составляется информация в доступных форматах, которая может быть прочтена и обработана компьютерами, гарантируется открытый доступ к парламентским сайтам, разрабатываются новые способы и механизмы поиска информации и организации двухсторонних коммуникаций, позволяющих гражданам получить больше информации о парламентской деятельности и быть участниками законотворческого процесса и т. д.

Информационная открытость по части привлечения граждан к парламентской деятельности порождает проблему, которая заключается в том, как отбирать, систематизировать и оформлять информацию, поступающую от населения. Этот огромный поток информации нуждается в переработке, составлении краткого содержания и подчеркивании интересных фактов, что представляет собой немалую проблему для парламентских служащих. Для решения вопроса, кто будет определять, какая информация интересна гражданам, парламенты ищут способы использования технологий, чтобы позволить избирателям самостоятельно решать, за развитием каких вопросов они хотят следить. В этом отношении заслуживает внимания опыт парламента Каталонии, который создал на местном уровне всеобъемлющий портал – «Интернет-магазин». В данный портал входят такие функции, как «Мой дом», где можно следить за комментариями и подписками, «Президент отвечает», где можно задать вопросы и поделиться идеями с президентом парламента, и «Вопросы граждан», где рассматриваются вопросы о парламентских функциях, а также содержатся ссылки на блоги и аккаунты пользователей на Twitter, а также образовательные ресурсы<sup>326</sup>.

---

<sup>326</sup> См.: Общество «Хансард»: Уроки из зарубежья.

Самое большое количество инноваций по части парламентской информационной открытости появляется в Латинской Америке. Например, в Боливии проект *Vota por tu parlamentario* позволяет гражданам оценивать деятельность парламента, а в Перу проект *Parlamento Virtual Peruano* предлагает информацию о законодательном процессе, пропагандирует дебаты по законопроектам, находящимся на рассмотрении, и служит средством выражения общественного мнения. Точно так же чилийский проект *Senador Virtual* позволяет посетителям парламентского веб-сайта следить за подсчетом голосов по рассматриваемому законопроекту и отправлять предложения на рассмотрение комитетов. В Коста-Рике офисы «Народной инициативы» работают в режиме онлайн и предоставляют гражданам возможность подавать законодательные предложения с помощью Интернета. Веб-сайт бразильской палаты представителей позволяет гражданам автоматически «следить» за отдельными членами парламента в разделе *Acompanhe seu Deputado*, получая информационные сообщения об их деятельности<sup>327</sup>. Особенно заслуживает внимания опыт Македонии, где реализуется проект «Электронный парламента». Один из авторов данного проекта Я. Макрадули отмечает, что парламентская ИКТ-стратегия «охватывает весь законодательный процесс, включая автоматизацию работы руководства парламента, членов фракций и комитетов, заседаний и процесса задавания вопросов членам парламента. Система „Электронный парламента“ также содержит общественный веб-портал, парламентское веб-телевидение, карточки показателей эффективности деятельности и ключевые показатели эффективности. Система „Электронный парламента“ дает гражданам возможность участвовать в процессах представительной демократии. Система позволяет избирателям связываться с избранными представителями, чтобы проголосовать „за“ или „против“ рассматриваемого законопроекта или решения. В то же время граждане, члены парламента и правительства могут следить за голосованием в онлайн режиме и сравнивать его с настоящим. Ускорение принятия решений и сокращение бюрократии – вот что

---

<sup>327</sup> См.: Глобальный парламентский отчет : Изменяющийся характер парламентского представительства. С. 99.

может быть достигнуто с помощью информационных систем, которые предоставляют доступ к информации любому человеку, откуда угодно и с любого устройства»<sup>328</sup>.

Таким образом, вышеприведенные примеры свидетельствуют о том, что главной целью реализуемых проектов является предоставление гражданам доступа к процессу принятия решений, включая молодежь и членов групп меньшинств, которые не имеют большого интереса к политике и власти. Использование ИКТ обеспечивает постоянный диалог между обществом и властью. Однако здесь потребуются проведение разъяснительной работы среди населения, чтобы достижения новейших информационных технологий были приняты и усвоены обществом.

В современном мире парламенты при использовании новых технологий для обеспечения информационной открытости сталкиваются с рядом проблем. Во-первых, как уже отмечалось, в последнее время благодаря парламентским веб-сайтам объем доступной широким кругам информации о парламентах значительно вырос. На этом фоне актуализируется вопрос не только технического, но и политического характера: в каком порядке располагать и как фильтровать информацию для пользователей. Данная проблема частично может быть решена с помощью организаций, которые занимаются мониторингом парламентской деятельности. Вторая проблема связана с низким уровнем компьютеризации, который существенно снижает уровень эффективности использования инноваций. И последнее, несмотря на то, что коммуникационные технологии значительно расширяют возможности консультации и диалога с гражданами, они являются лишь средством связи с узким кругом заинтересованных лиц. Следовательно, для обеспечения легитимности политической власти посредством парламента требуется, чтобы воздействием информационных технологий были охвачены более широкие массы, но для реализации данного проекта, кроме финансовых затрат, необходима еще и политическая воля, т.е. заинтересованность политической власти и парламента в вовлечении народа в процесс создания законов.

---

<sup>328</sup> Глобальный парламентский отчет : Изменяющийся характер парламентского представительства. С. 99.

Важным фактором для обеспечения прозрачности парламентской деятельности является ограничение действия парламентского мандата. Внутренние парламентские правила и конституционные нормы практически не раскрывают сути функции представительства и не говорят о том, кого и как должны представлять члены парламента. Парламентарии пользуются правовым вакуумом и предпринимают ряд действий, называя их представительством. Однако снижающийся уровень доверия к политикам, партиям и парламентам в сочетании с широко распространенными подозрениями в коррупции и злоупотреблении служебным положением актуализирует вопрос о сроках действия депутатского мандата. В этом отношении важной вехой в становлении парламентской открытости может стать ограничение срока действия парламентского мандата путем запрета переизбрания, подвергания общественному вотуму доверия или с помощью отзыва. Например, в США законодательство 19 штатов содержит норму, предусматривающую возможность отзыва парламентариев по итогам их деятельности через референдум, а в 15 штатах действует норма, ограничивающая сроки нахождения в статусе парламентария<sup>329</sup>.

Безусловно, эти нормы направлены на то, чтобы депутаты оставались внимательными к нуждам избирателей, и на предотвращение появления закрытой касты политиков-парламентариев. В то же время успех этих норм сочетает в себе как положительные, так и негативные моменты.

Периодически и в России озвучивается идея об отзыве депутатов. Она возникает как прямой ответ на обеспокоенность населения страны возрастающим уровнем коррупции в эшелонах власти, преобладанием неформальных отношений во властных структурах, в том числе и в парламенте. Частично эти проблемы могут быть решены в рамках принятия норм, обязывающих парламентариев периодически отчитываться в своей деятельности перед избирателями. Не лишено смысла также принятие норм, которые

---

<sup>329</sup> См.: Коулман С. Выборы, при которых голосующие могут отстранять от должности должностное лицо [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05089.pdf> (дата обращения: 09.05.2015).

будут ориентированы на устранение потенциальных конфликтов интересов, ограничение внепарламентской деятельности депутатов и определение соответствия членов парламента призыванию народного представителя.

В некоторых странах, где имеются ограничения сроков для парламентариев, возникают проблемы противоположного характера. Ярким примером является опыт Мексики, где депутат может быть избран только на один срок<sup>330</sup>. Данное ограничение, введенное в 1932 г., было нацелено на ослабление контроля политических партий и совершенствование представительности парламента. В реальности же реформа принесла совершенно противоположный эффект. Не имея возможности быть переизбранными на следующих выборах, парламентарии лишались стимулов для выполнения своих предвыборных обещаний и поддержания контактов со своими избирателями.

Негативной стороной ограничения срока службы также является сокращение институциональной памяти парламента. При отсутствии возможности переизбрания каждый раз парламента наполняется новичками. Из-за слабой структуры институциональной иерархии и недостатка опыта у членов парламента они не будут иметь возможность контролировать деятельность правительства, должным образом принимать законы и представлять своих избирателей.

Последней тенденцией в усилении контроля над деятельностью депутатов является появление парламентских кодексов поведения во всех странах мира. Количество парламентов, у которых имеются кодексы поведения, постоянно растет.

Принятие кодекса поведения было вызвано рядом причин. Во-первых, некоторые страны ввели кодекс как новую систему контроля в качестве прямого ответа на нарушение законов парламентариями. В Великобритании, например, в 1990-х гг. правонарушения среди депутатов были не редкостью. В эти годы несколько парламентариев были уличены в том, что за представление частных интересов в парламенте получали определенное вознаграждение,

---

<sup>330</sup> См.: Коулман С. Выборы, при которых голосующие могут отстранять от должности должностное лицо.



что является нарушением прежних парламентских постановлений и подчеркивает слабость существующей системы саморегулирования. Очередной всплеск противоправных действий произошел в 2009 г. и касался того, как члены парламента интерпретировали свое право потребовать возмещения парламентских расходов, также было несколько случаев криминальной деятельности и мошенничества<sup>331</sup>. В Австралии же, например, дебаты о потребности кодекса поведения были результатом множества историй о ненадлежащем использовании государственных средств депутатами и снижении уровня общественного доверия к политикам<sup>332</sup>.

Ответом на требования общественности бороться с подобными проявлениями противоправных действий в Великобритании и Австралии стало введение новой системы, ужесточающей и укрепляющей правила нравственного поведения.

Другая причина, приведшая к принятию кодекса поведения, была связана с уровнем слабого развития существующих регулятивных механизмов парламентского поведения. Хотя этика и системы поведения традиционно используются для борьбы с коррупцией и безнравственным поведением, их влияние простирается и на другие формы ненадлежащего поведения, которые мешают работе парламента. Для молодых демократий в отсутствии исторического опыта и традиций парламентаризма особенно важно установление правил этики и поведения парламентариев. На ранних этапах деятельности нового созыва законодательной ветви власти часто не существует полного одобрения или взаимопонимания в вопросах интерпретации регламента. Члены парламента постоянно оспаривают его, дебаты проходят напряженно. Высокая текучесть членов парламента на каждых выборах затягивает процесс дебатов. Все чаще подобные парламента рассматривают этику и системы поведения как способ

---

<sup>331</sup> См.: Power G. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct : A Guide for Parliamentarians. London : GOPAC-WFD. 2009 [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/handbook> (дата обращения: 09.05.2015).

<sup>332</sup> См.: Центр исследований Roy Morgan Research. Политические деятели падают до низких уровней честности и этики – ниже только уровень автомобильных продавцов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roymorgan.com/news/polls/1998/3088/> (дата обращения: 09.05.2015).

улучшения парламентской деятельности, правил дипломатического этикета и этикета в парламенте, работы комитетов и даже взаимодействия с избирателями.

Таким образом, необходимо отметить, что кодексы поведения ориентированы на предотвращение действий, компрометирующих статус народного избранника, подрывающих авторитет парламентского учреждения. Целью этих ограничений является устранение потенциальных конфликтов интересов, т.е. исключение ситуаций, в которых частные интересы политика могут вступить в конфликт с общественными интересами, поскольку общество ожидает от парламентариев соблюдения правил поведения и желает видеть их в качестве силы, защищающей и уважающей как частные, так и общенациональные интересы. Кодексы поведения нацелены на то, чтобы сделать деятельность и интересы парламентариев более прозрачными, особенно по части их финансов. Они вводят нормы и критерии соответствия статусу парламентария, а также устанавливают ограничения на внепарламентскую финансово-оплачиваемую деятельность. Такие кодексы поведения преследуют цели борьбы с коррупцией и злоупотреблениями служебным положением. Кодексы поведения также обязывают депутата принять определенные обязательства. Например, в Канаде члены парламента обязуются «признавать, что служба в парламенте – это ответственность перед народом», «поддерживать общественную уверенность и веру в честность парламентариев» и «убеждать народ в том, что парламентарии ставят общественные интересы превыше частных интересов парламентариев»<sup>333</sup>.

Несмотря на наличие кодексов поведения в большинстве парламентов мира, существует озабоченность, насколько далеко простирается действие этих кодексов и выполняют ли они свое предназначение. Максимальной прозрачности парламентской открытости можно достичь только путем повышения уровня политической культуры населения. Как отмечал В. Айхлер, «демократия невозможна без демократов, а демократы воспитываются только через

---

<sup>333</sup> См.: Power G. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct : A Guide for Parliamentarians. London : GOPAC-WFD. 2009 [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/handbook> (дата обращения: 09.05.2015).

политическое образование»<sup>334</sup>. Подобную же мысль, выступая на Международной школе политологов в Москве, озвучивал и Р. Даль, который применительно к перестроечному движению в СССР отметил, что «перестройку необходимо было начинать с гражданского образования»<sup>335</sup>.

Трудно не согласиться с вышеприведенными мнениями. Действительно, обеспечение парламентской открытости и подчинение парламента интересам народа невозможно без политической социализации граждан и формирования у населения демократической политической культуры.

Вопрос парламентской информационной открытости актуален и для России. Поскольку развитие парламентаризма в современной России совпадает с общемировыми тенденциями, то здесь трудно выявить чисто российские особенности информационной открытости парламента. По сути, проблемы парламентской информационной открытости и способы их решения имеют универсальный характер. Все наработки и реализуемые на практике проекты по обеспечению парламентской информационной открытости в различных странах мира находят применение и в России. Деятельность российского парламента постепенно становится все более открытой, однако говорить о его полноценной информационной открытости преждевременно.

Для обеспечения информационной открытости в современной России применяются как традиционные, так и новейшие способы взаимодействия парламента с населением. Среди традиционных можно выделить такие формы, как обращения граждан и общественных организаций в законодательный орган власти, законодательные инициативы со стороны граждан, организация общественных слушаний по различным законопроектам, создание при парламентских учреждениях общественных и консультативных советов, регулярные встречи депутатов с избирателями, органи-

---

<sup>334</sup> Айхлер В. Демократия как лучшая и сложнейшая форма жизни общества. СПб. : Литера, 1999. С. 114.

<sup>335</sup> Щербинин А. И. Что будет с Родиной и с нами? Предвзятые заметки о российской политической науке и проблемах политического образования // Полис. 2003. № 4. С. 170.

зация выездных заседаний парламента, парламентских комитетов, проведение общественной экспертизы законопроектов, информирование общественности о деятельности парламента через различные коммуникационные каналы и др.

Наряду с традиционными формами взаимодействия с гражданским обществом парламент России использует и новейшие формы посредством современных коммуникационных каналов. На официальном сайте Государственной думы постоянно размещается информация о парламентской деятельности, осуществляется прямая трансляция парламентских слушаний и др.

Развитие перечисленных форм взаимодействия с гражданским обществом, безусловно, способствует практической реализации задачи по обеспечению информационной открытости парламента. Вместе с тем принимаемые меры недостаточны, кроме того, низкий уровень общегражданской и политической культуры приводит к распространению неприятия стратегии парламентской открытости. Обобщая опыт использования потенциала сетевых коммуникаций, В. Н. Колесников приходит к выводу о том, что «сетевую политическую активность можно рассматривать как пусковой механизм для социального сотрудничества и распространения политического опыта, поскольку она дает основу для содействия и координации. По сути дела, сети превращаются в бурно растущий институт политической социализации»<sup>336</sup>. Далее исследователь отмечает, что «сетевая политическая активность легко и быстро трансформируется в более привычную институциональную форму политической активности. Сети выступают в роли своеобразного интерфейса, передающего нравственно-этическое недовольство „рассерженных горожан“ конкретными формами действий власти в пространство публичной политики, где с ним уже невозможно не считаться»<sup>337</sup>.

Парламентская информационная открытость может быть достигнута только при условии, если политическая власть всерьез

---

<sup>336</sup> Колесников В. Н. Сетевые структуры политической активности в современном российском обществе // Управленческое консультирование. 2013. № 1(49). С. 107.

<sup>337</sup> Там же.

будет заинтересована в ее реализации. Обеспечение информационной открытости не должно иметь декларативный характер и походить на очередную кампанию. Выхолащивает сущность идеи парламентской открытости также создание многочисленных, но не работающих органов, которые обычно состоят из одних и тех же лиц. Концепция парламентской открытости должна быть наполнена конкретным содержанием и обеспечена правовыми механизмами ее реализации.

Поскольку парламентская информация создается общественным институтом, она принадлежит обществу. Тем не менее, парламентская информация может использоваться гражданами наиболее эффективно только в контексте широкой культуры открытости. Парламент обязан создавать законы, которые распространяют культуру открытости, включая законы, поощряющие активность гражданского общества. Более того, парламент обязан обеспечить эффективную реализацию этих законов, которые гарантируют открытость и прозрачность правительственной и парламентской информации посредством общественного наблюдения и предоставления законных средств, позволяющих гражданам реализовывать их права на доступ к публичной информации. Парламент также должен обеспечивать вовлечение граждан и гражданского общества в деятельность государства, поддерживая гражданское обучение, взаимодействуя с НКО и уважая права граждан на получение полной, аккуратной и своевременной парламентской информации<sup>338</sup>.

Таким образом, важно отметить, что легитимность политической власти и ее институтов в не меньшей степени зависит от уровня парламентской информационной открытости. Достижению этой цели может способствовать комплекс мер, предусматривающий организацию доступных и альтернативных коммуникационных каналов для полноценного информационного контакта с населением.

С учетом вышесказанного, можно рассмотреть ряд решений, реализация которых, на наш взгляд, может сыграть позитивную

---

<sup>338</sup> См.: Декларация о парламентской открытости [Электронный ресурс]. URL: <http://polit.ru/article/2012/09/12/open-parlament/> (дата обращения: 10.05.2015).

роль в преодолении проблем парламентской информационной открытости и восстановлении доверия к парламентским институтам со стороны граждан:

1. Организация прозрачной для общества и контролируемой им политической коммуникации в период формирования власти, т. е. во время проведения парламентских выборов. Являясь важнейшим источником легитимации власти, выборный процесс должен стать свободным от фальсификаций и манипуляций.

2. Развитие интернет-ресурсов, направленных на приближение законодательной (представительной) власти и принимаемых ею решений к общественности. Парламенту необходимо шире использовать возможности электронной коммуникации, создавать полезные для общественности интернет-сайты.

3. Способствование формированию и функционированию высококачественной журналистики, формированию высокой журналистской этики и стандартов поведения и независимых медиа, способных профессионально и адекватно интерпретировать информацию, идущую от парламента к населению.

4. Создание условий для полноценной, результативной коммуникации власти и оппозиции, их совместного, эффективного дискурса, что позволит сохранить целостность социума, легитимировать социальные интересы.

5. Проведение эффективных, публичных, политических дебатов с участием первых лиц государства по актуальной повестке дня, которые должны стать неотъемлемой частью избирательного и послевыборного процесса.

6. Грамотное выстраивание деятельности служб по связям с общественностью и СМИ, предоставляющих актуальную информацию от имени парламента населению обо всех важнейших событиях, происходящих в стране и в мире. Парламентские PR-службы должны налаживать честный дискурс с обществом, поддерживать открытый характер отношений с аудиторией и при этом опираться на ценности гражданского общества, постоянно корректируя свои позиции.

7. Развитие диалоговых форм общения депутатов и общественности (думские слушания, круглые столы, прямые линии) для увеличения информационной открытости парламента.

8. Признание приоритетным развитие коммуникационных медиаплощадок типа Общественного телевидения, «Открытого правительства», интерактивного портала «Российская общественная инициатива» и т. п.

9. Проведение активной политики, ориентированной на формирование у населения высокой политической культуры граждан, позволяющей ориентироваться в общественно-политических вопросах.

10. Усиление контроля общественности над властью, соблюдением ею законов, норм политической этики, морали и прозрачности деятельности.

11. Наполнение новым содержанием, ориентированным на политическую социализацию учащихся и повышение уровня их политической грамотности, курса предмета по обществознанию программ образовательных учреждений среднего и среднего специального образования.

12. Закрепление на законодательном уровне обязательного преподавания предмета политологии в высших учебных заведениях независимо от направления подготовки.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из главных достижений современной демократии, несомненно, является повсеместное распространение института парламентаризма. Сердцевина парламентаризма – парламент – это единственный институт, который представляет политическое сообщество не только в целом, но и во всем его многообразии. В современных развитых политических системах объединение политических интересов становится первой специфической задачей парламентов. Их опыт подтверждает вывод о том, что деятельность по защите общественных интересов наиболее успешно протекает в странах с устойчивыми демократическими традициями. В развитых странах мира парламентаризм выступает как выражение верховенства закона и законодательной власти в обществе. Попытки принизить роль и значение парламента, подменить его исполнительной властью указывают на то, что в государстве недостаточно развита политическая и правовая культура. Для политической жизни подобных стран характерны произвол, беззаконие, высокая коррумпированность чиновничества, нестабильность политического положения, падение жизненного уровня населения.

В современной западной политической науке некоторые политологи, разрабатывая теорию власти, пересматривают традиционные принципы демократии. В этой связи на смену теории разделения властей приходит концепция «единой власти»; принцип верховенства парламента заменяется обоснованием необходимости сосредоточения основных прерогатив в органах исполнительной власти; теория народного представительства объявляется устаревшей и неприменимой в современных условиях. Действительно, в современную эпоху соотношение законодательной и ис-



полнительной власти в государстве изменилось. Исполнительная власть сосредоточила в своих руках все наиболее важные полномочия по осуществлению как внутренней, так и внешней политики. Эта тенденция находит выражение в росте полномочий премьер-министра (или президента, если он возглавляет правительство), который получил возможности самостоятельно принимать важные политические решения. Но при этом необходимо иметь в виду, что оправдание отказа от теории «верховенства парламента» или «равновесия властей», доказательство целесообразности и необходимости передачи основных рычагов государственного управления в руки исполнительной власти нисколько не укладываются в концепцию народовластия, поскольку парламент – не только законодательный орган, но является еще и органом представительства социальных слоев, нации во взаимодействии с другими ветвями власти, способный легитимизировать политическую власть.

Специфика парламентаризма в России связана с проблемой формирования демократических институтов, исторической обусловленностью их появления, совместимостью западных традиций и локальных институтов, возможностью прямых параллелей с прошлым и включения парламентаризма в формирующуюся новую политическую систему. Такая постановка вопроса позволяет вести речь о перспективах демократии, направлениях ее развития, особенностях форм, которые она приобретает в ходе общественного развития. С учетом этого можно говорить о том, как изменяется роль парламентских институтов, парламентской демократии, насколько соотносится она с наблюдаемой тенденцией к сосредоточению реального управления в руках исполнительной власти, усилению авторитарных методов руководства, отчуждению людей от государственной власти, формализации публичной политики, девальвации выборов начал.

Развитие парламентаризма в России происходит в направлении и формах, отражающих общемировые тенденции этого процесса. Однако здесь парламентаризм имеет свои специфические черты, определяемые продолжительностью периода существования представительных органов в российском обществе, особенностью их исторического политического развития, где власть

почти всегда носила персонифицированный характер, фрагментарностью собственного опыта государственного строительства и слабостью гражданских институтов. Современное российское государство находится в той фазе трансформации политических систем, когда принятые решения должны не только закрепляться в конституционно-правовых нормах, но и сопровождаться признанием обществом новых демократических институтов. Общество должно привыкнуть к стабильности основных политических правил и процедур, что требует их многократного повторения. Из этого напрашивается вывод о несвоевременности структурных изменений важнейших демократических институтов, особенно таких, как электоральный процесс, затрагивающих самые широкие слои. Здесь же актуализируется проблема поиска парламентом ресурсов для усиления, расширения сферы влияния в сложившейся системе политических координат.

В целом парламентаризм в России, развиваясь в рамках общемировых тенденций, в то же время не исключает возможности отклонений этого универсального явления от своих общецивилизационных форм, что вызвано как социокультурными особенностями страны, так и смещением, иногда весьма существенным, акцентов в основных направлениях традиционной парламентской деятельности с учетом изменения решаемых задач. Это позволяет шире взглянуть на проблемы, переживаемые не только парламентаризмом в России, но и парламентской демократией в целом.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

*Автономов А. С.* Региональные парламенты в современной России / А. С. Автономов. – М. : Мысль, 2000. – 457 с.

*Авченко В. А.* Теория и практика политических манипуляций в современной России [Электронный ресурс] / В. А. Авченко. URL: <http://psyfactor.org/polman.htm> (дата обращения: 02.09.2014).

Административные реформы в России : история и современность / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Р. Н. Байгузина. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – 645 с.

*Айхлер В.* Демократия как лучшая и сложнейшая форма жизни общества / В. Айхлер. – СПб. : Литера, 1999. – 257 с.

*Аксенев К. Э.* Крупный город – регион – Россия : динамика электро-  
рального поведения на парламентских выборах / К. Э. Аксенов, А. С. Зиновьев, Д. В. Плещенко // Полис. – 2005. – № 2. – С. 41–52.

*Алеман У. фон.* Парламентаризм / У. фон Алеман // Политология. – М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1993. – Вып. 3. – С. 20–42.

*Алескерев Ф. Т.* История коллективного выбора в России и Советском Союзе / Ф. Т. Алескерев // Власть. – 2006. – № 1. – С. 64–71.

*Алмонд Г.* Гражданская культура и стабильность демократии / Г. Алмонд, С. Верба // Полис. – 1992. – № 4. – С. 122–134.

Альтернативы развития. Россия между модернизацией и деградацией : Политол. очерки / под ред. Ю. А. Красина. – М. : Ин-т социологии РАН, 2013. – 139 с.

*Алюшин А. Л.* Разрывы правовой преемственности в истории России в XX в. / А. Л. Алюшин // Полис. – 2005. – № 3. – С. 83–91.

*Аникин А. В.* Путь исканий : социально-экономические идеи в России до марксизма / А. В. Аникин. – М. : Политиздат, 1990. – 415 с.

Аннерс Э. История европейского права / Э. Аннерс. – М. : Наука, 1994. – 319 с.

Анохина Н. В. Смешанная и пропорциональная избирательные системы в условиях российского президентализма / Н. В. Анохина // Электоральное пространство современной России. Политическая наука : ежегодник 2008 / гл. ред. А. И. Соловьев. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. – С. 263–285.

Ардан Ф. Франция : государственная система / Ф. Ардан. – М. : Юрид. лит., 1994. – 174 с.

Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Р. Арон. – М. : Текст, 1993. – 303 с.

Ахременко А. С. Структурирование электорального пространства в российских регионах. Факторный анализ парламентских выборов 1995–2003 гг. / А. С. Ахременко // Полис. – 2005. – № 2. – С. 26–40.

Ачкасов В. А. Легитимность власти в постсоциалистическом российском обществе / В. А. Ачкасов, С. М. Елисеев, С. А. Ланцов. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 125 с.

Ачкасов В. А. Политология (проблемы теории) / В. А. Ачкасов. – СПб. : Изд-во «Лань», 2000. – 384 с.

Бадью А. «Смерть коммунизма»? [Электронный ресурс] / А. Бадью. URL: <http://m-introduction.livejournal.com/17> (дата обращения: 10.04.2015).

Бакушев В. В. Проблемы легитимации национальных и наднациональных политических решений в парламентах / В. В. Бакушев // Государственное и муниципальное управление : учен. зап. ЮРИУ РАНХиГС. – 2014. – № 4. – С. 158–160.

Бакушев В. В. Проблема принятия высших политических решений : глобальное управление и парламентаризм / В. В. Бакушев, А. В. Понедельков // Власть. – 2015. – № 2. – С. 11–19.

Баранов Н. А. Легитимность власти : политический опыт России / Н. А. Баранов // Социально-гуманитарные знания. – 2008. – № 1. – С. 18–29.

Баранов Н. А. Эволюция современной российской демократии : тенденции и перспективы / Н. А. Баранов. – СПб.: Балт. гос. техн. ун-т «Волнмех» им. Д. Ф. Устинова, 2008. – 276 с.

Барахова А. Тройная вместо «Единой» / А. Барахова // Коммерсантъ-Власть. – 2006. – № 39. – С. 30.

Бачило И. Л. Факторы, влияющие на государственность / И. Л. Бачило // Государство и право. – 1993. – № 7. – С. 21–30.

Белявский Ю. А. Идеологии политических партий в современной России / Ю. А. Белявский // Социология власти. – 2011. – № 1. – С. 68–74.

Беляев А. М. Становление парламентаризма в России и его восприятие в общественном сознании россиян / А. М. Беляев // Власть. – 2006. – № 2. – С. 17–20.

Бирюков Н. И. «Соборность» как парадигма политического сознания / Н. И. Бирюков, В. М. Сергеев // Полис. – 1997. – № 3. – С. 65–73.

Бирюков Н. И. Становление институтов представительной власти в современной России / Н. И. Бирюков, В. М. Сергеев. – М. : Изд. сервис, 2004. – 544 с.

Битэм Д. Есть ли у парламентов будущее? [Электронный ресурс] / Д. Битэм. URL: <http://socialcapital.wordpress.com/2011/11/09/trustapprov> (дата обращения: 18.01.2015).

Блог Gov2U, 2011. Организация Government To You [Электронный ресурс]. URL: <http://gov2u.org/> (дата обращения: 02.05.2015).

Бляхер Л. Е. Приключения легитимности власти в России, или Воссоздание презумпции виновности / Л. Е. Бляхер, Т. Л. Огурцов // Полис. – 2006. – № 3. – С. 55–66.

Богатырев Е. Д. Конституционные основы парламентаризма в России / Е. Д. Богатырев // Власть. – 2006. – № 2. – С. 12–16.

Богданова Н. А. Законодательная и представительная функции парламента : преодоление коллизий / Н. А. Богданова // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. – 2009. – № 2. – С. 49–55.

Бодрийяр Ж. Симулякры и симуляция / Ж. Бодрийяр. – Тула : «Тульский полиграфист», 2013. – 204 с.

Большаков А. А. Легальность и легитимность власти в политической идеологии и практике Древнерусского государства / А. А. Большаков // Вестн. Моск. гос. ун-та. – 2001. – № 2. – С. 70–91 (Сер. 12. Политические науки).

Борисенков А. А. О политической власти и ее связи с государственной властью / А. А. Борисенков // Право и политика. – 2013. – № 5. – С. 643–641.

Борисенков А. А. О политической культуре как способе политического бытия / А. А. Борисенков // NB : Философские исследования. – 2012. – № 1 [Электронный ресурс]. URL: [http://e-notabene.ru/fr/article\\_69.html](http://e-notabene.ru/fr/article_69.html) (дата обращения: 06.09.2014).

*Борисенков А. А.* Политическая власть – политическая субстанция / А. А. Борисенков // NB : Проблемы общества и политики. – 2013. – № 6. [Электронный ресурс]. URL: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_806.html](http://e-notabene.ru/pr/article_806.html) (дата обращения: 06.09.2014).

*Борисов Н. А.* Сценарии трансляции власти на постсоветском пространстве возможна ли «игра по правилам»? / Н. А. Борисов // Политика и общество. – 2010. – № 2. – С. 55–64.

*Бориц А. А.* Политическая борьба в современных условиях : монография / А. А. Бориц. – М. : Изд-во РАГС, 2011. – 191 с.

*Бубе М.* Система власти в Германии – парламентаризм как канцлерская демократия? / М. Бубе // Парламентаризм в России и Германии : история и современность / отв. ред. Я. А. Пляйс, О. В. Гаман-Голутвина. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – С. 459–480.

*Булатов О. Ш.* Многопартийность в России : проблемы и перспективы развития / О. Ш. Булатов // Право и политика. – 2009. – № 7. – С. 1418–1421.

*Бурдые П.* Социология политики / П. Бурдые. – М. : Socio-Logos, 1993. – 336 с.

*Бызов Л. Г.* Пропорциональная избирательная система и будущее политических партий в России / Л. Г. Бызов // Мониторинг общественного мнения. – 2005. – № 1. – С. 25–32.

*Варлен М. В.* Статус парламентария : теоретические проблемы : монография / М. В. Варлен. – М. : Проспект, 2014. – 192 с.

*Васецкий Н. А.* Основы парламентаризма в России / Н. А. Васецкий. – М. : Изд-во Совр. гуманитар. акад., 2010. – 234 с.

*Васильев Л. С.* Становление политических партий и партии «нового типа» / Л. С. Васильев // Общественные науки и современность. – 2010. – № 2. – С. 114–125.

*Вебер М.* Избранные произведения / М. Вебер. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.

*Вельяминов Г. В.* К вопросу о понятиях государства, власти, суверенитета / Г. В. Вельяминов // Государство и право. – 2014. – № 4. – С. 96–99.

*Верховский А. М.* Партийное строительство на крайне правом фланге российского политического спектра / А. М. Верховский, Е. Н. Струкова // Полис. – 2014. – № 4. – С. 131–151.

Вешняков А. А. Обязательное голосование не противоречит нормам демократии / А. Вешняков [Электронный ресурс]. URL: <http://news.povgorod.ru/news/2772/> (дата обращения: 14.04.2015).

Вешняков А. А. ООН и международные избирательные стандарты : некоторые аспекты становления и развития / А. А. Вешняков // Журн. рос. права. – 2005. – № 10. – С. 3–15.

Викторов В. В. Особенности реформирования российского парламентаризма / В. В. Викторов // Власть. – 2006. – № 2. – С. 22–25.

Возмитель А. А. Выборы и выбор России / А. А. Возмитель // Власть. – 2004. – № 2. – С. 13–16.

Володенков С. В. Новые формы политической коммуникации в современном политическом управлении : угрозы и вызовы / С. В. Володенков // Государственное управление : электронный вестн. – 2011. – № 27. – С. 1–9.

Володина С. В. Параметры избирательной системы как объект реформирования : технологии влияния / С. В. Володина // Полис. – 2014. – № 5. – С. 108–117.

Воронцова А. Б., Звоновский В. Б. Административный ресурс как феномен российского избирательного процесса / А. Б. Воронцова, В. Б. Звоновский // Полис. – 2003. – № 6. – С. 114–124.

ВЦИОМ : «Единороссы» еженедельно теряют 1 % избирателей [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zaks.ru> (дата обращения: 15.01.2015).

ВЦИОМ : «Порядок или демократия?». Вып. № 2551 [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114767> (дата обращения: 12.03.2015).

ВЦИОМ : Одобрение деятельности государственных институтов [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=172> (дата обращения: 19.06.2015).

Выборы депутатов Государственной думы, 1999. Электоральная статистика. – М. : «Весь мир», 2000. – 296 с.

Галкин А. Сильная демократия – альтернатива авторитаризму / А. Галкин, Ю. Красин. – М. : Ис, 1996. – 189 с.

Галкин А. А. Власть и политический капитал / А. А. Галкин // Полития. – 2013. – № 4. – С. 622.

Галкин А. А. Российское общество-2013 : структура общественных настроений и динамика массового поведения / А. А. Галкин // Власть. – 2013. – № 3. – С. 4–11.

Гаман-Голутвина О. В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе / О. В. Гаман-Голутвина // Полис. – 2006. – № 2. – С. 27–39.

Гамильтон А. Федералист : политэссе Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона и Джона Джея / ред. Е. И. Солдаткина. – М. : «Весь мир», 2000. – 592 с.

Гельман В. Я. Второй электоральный цикл в России (1999–2000) / под ред. В. Я. Гельмана, Г. В. Голосова, Е. Ю. Мелешкиной. – М. : «Весь мир», 2002. – 216 с.

Гельман В. Я. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике / В. Я. Гельман // Полис. – 2003. – № 4. – С. 6–20.

Гельман В. Я. Политическая оппозиция в России : вымирающий вид? / В. Я. Гельман // Полис. – 2004. – № 4. – С. 58–59.

Гельман В. Я. Политические партии России : от конкуренции – к иерархии / В. Я. Гельман // Электоральное пространство современной России. Политическая наука : ежегодник 2008 / гл. ред. А. И. Соловьев. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. – 479 с.

Глебова И. И. Партия власти / И. И. Глебова // Полис. – 2004. – № 2. – С. 85–92.

Глебова И. И. Политическая культура современной России : облики новой русской власти и социальные расколы / И. И. Глебова // Полис. – 2006. – № 1. – С. 33–44.

Глобальный парламентский отчет : Изменяющийся характер парламентского представительства. – Ташкент : Baktria press, 2012. – 133 с.

Глухова А. В. Политический конфликт : механизм или тормоз российской трансформации? / А. В. Глухова // Демократия, управление, культура : проблемные измерения современной политики. Политическая наука : ежегодник 2006. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – С. 228–245.

Голосов Г. В. Демократия в России : инструкция по сборке / Г. В. Голосов. – СПб. : БХВ-Петербург, 2012. – 208 с.

Голосов Г. В. Происхождение современных российских политических партий, 1987–1993 / Г. В. Голосов // Первый электоральный цикл в России (1993–1996). – М. : «Весь мир», 2000. – С. 77–105.



Голосов Г. В. Сфабрикованное большинство : конверсия голосов в места на думских выборах 2003 г. / Г. В. Голосов // Полис. – 2005. – № 1. – С. 108–120.

Голосов Г. В. Элиты, общероссийские партии, местные избирательные системы (О причинах развития политических партий в регионах России) / Г. В. Голосов // Общественные науки и современность. – 2000. – № 3. – С. 51–75.

Голосов Г. В. «Партии власти» и российский институциональный дизайн : теорет. анализ / Г. В. Голосов, А. В. Лихтенштейн // Полис. – 2001. – № 1. – С. 6–14.

Голосов Г. В. Пределы электоральной инженерии : «смешанные несвященные» избирательные системы в новых демократиях / Г. В. Голосов // Полис. – 1997. – № 3. – С. 102–114.

Гончаров В. В. Понятие и сущность государственной власти : конституционно-правовой анализ / В. В. Гончаров, С. М. Жилин // Социология власти. – 2010. – № 1. – С. 148–157.

Горобец В. Д. Парламент Российской Федерации / В. Д. Горобец. – М. : Изд-во Акад. МВД РФ, 1998. – 220 с.

Государственная Дума Федерального Собрания РФ в 1993–2004 годах / под общ. ред. Б. В. Грызлова. – М. : Изд-во Гос. Думы, 2004. – 320 с.

Государственное право Российской Федерации / под ред. О. Е. Кутафина. – М. : Юрид. лит-ра, 1996. – 582 с.

Гранкин И. В. Определение статуса Федерального Собрания РФ и проблемы его совершенствования / И. В. Гранкин // Государство и право. – 2005. – № 6. – С. 5–12.

Гранкин И. В. Парламент России / И. В. Гранкин. – М. : Изд-во АО «Консалтбанк», 1999. – 304 с.

Грибанова Г. И. Федерализм и демократия в современной России / Г. И. Грибанова // Демократия и федерализм в России / редкол. : Ю. А. Красин (отв. ред.), М. Х. Фарукшин (отв. ред.) и др. – М. : РАПН ; РОССПЭН, 2007. – С. 197–198.

Григорьева Е. Б. Политические эффекты авторитарного синдрома в современном политическом процессе России / Е. Б. Григорьева // Вестн. Том. гос. ун-та. – 2014. – № 379. – С. 46–54.

Григорян Д. К. Концептуальный анализ феномена «политическая власть» / Д. К. Григорян // Власть. – 2009. – № 1. – С. 98–100.

Грудцына Л. Ю. Гражданское общество, народ и власть : концептуальное понимание и российская специфика / Л. Ю. Грудцына, С. М. Петров // Государство и право. – 2012. – № 6. – С. 91–96.

Грызлов Б. В. Политические партии и российские трансформации : теория и политическая практика : автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Борис Вячеславович Грызлов ; СПбГУ. – СПб., 2001. – 24 с.

Гудина Ю. В. Активность российских избирателей : теоретические модели и практика / Ю. В. Гудина // Полис. – 2003. – № 1. – С. 112–123.

Гудков Д. С. Изменит ли партийную систему модернизация России? / Д. С. Гудков // Власть. – 2011. – № 1. – С. 12–14.

Гудков Л. Д. «Доверие» в России : смысл, функции, структура / Л. Д. Гудков // Вестн. обществ. мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. – 2012. – № 2 (112). – С. 8–47.

Гудков Л. Д. Итоги путинского правления / Л. Д. Гудков // Вестн. обществ. мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. – 2007. – № 5 (91). – С. 8–29.

Гуляихин В. Н. Архетипы политической культуры российских граждан / В. Н. Гуляихин // NB : Проблемы общества и политики. – 2013. – № 1 [Электронный ресурс]. URL: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_332.html](http://e-notabene.ru/pr/article_332.html) (дата обращения: 11.05.2015).

Гунель М. Введение в публичное право / М. Гунель. – М. : ИНТРАТЭК, 1995. – 280 с.

Гусев А. Власти Люксембурга штрафуют граждан за отказ идти на выборы / А. Гусев // VIPERSON [Электронный ресурс]. URL: <http://gysev.viperson.ru/wind> (дата обращения: 14.04.2015).

Дайси А. Основы государственного права Англии / А. Дайси. М., 1905 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.twirpx.com/file/697949/> (дата обращения: 02.07.2014).

Даль Р. А. Введение в теорию демократии / Р. А. Даль. – М. : Наука, 1992. – 450 с.

Дегтев Г. В. Некоторые теоретические становления института президентства на современном этапе / Г. В. Дегтев // Государство и право. – 2005. – № 2. – С. 5–12.

Декларация о парламентской открытости [Электронный ресурс]. URL: <http://polit.ru/article/2012/09/12/open-parlament/> (дата обращения: 10.05.2015).

Демин В. А. Государственная Дума России (1906–1917 гг.) : механизм функционирования / В. А. Демин. – М. : РОССПЭН, 1996. – 216 с.

Демушина О. Н. Коммуникативные аспекты понятия «власть» / О. Н. Демушина // Философия и общество. – 2014. – № 1. – С. 118–134.

Джанда К. Сравнение политических партий : исследования и теория [Электронный ресурс] / К. Джанда. URL: <http://pavroz.ru/files/jandaparties.pdf> (дата обращения: 19.06.2015).

Дзоло Д. Демократия и сложность : реалистический подход. М. : Изд. дом гос. ун-та – Высш. шк. экономики, 2010. – 320 с.

Дибиров А.–Н. З. Теория политической легитимности : курс лекций / А.–Н. З. Дибиров. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 272 с.

Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества / отв. ред. А. Б. Купрейченко, И. В. Мерсияновой. – М. : Изд. дом НИУ ВШЭ, 2013. – 564 с.

Доган М. Легитимность режимов и кризис доверия / М. Доган // Социс. – 1994. – № 6. – С. 147–156.

Дорожкин Ю. Н. Партии в современной России : реальные политические акторы или их имитация? / Ю. Н. Дорожкин, Ф. В. Даминдарова // Власть. – 2014. – № 11. – С. 92–97.

Дюверже М. Политические институты и конституционное право / М. Дюверже // Антология мировой политической мысли. – М. : Мысль, 1997. Т. 2. – С. 644–660.

Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже. – М. : Акад. проект ; Трикста. 2007. – 560 с.

Евзеров Р. Я. Парламентаризм и разделение властей в современной России / Р. Я. Евзеров // Общественные науки и современность. – 1999. – № 1. – С. 80–89.

Еллинек Г. Правительство и парламент в Германии. М., 1910 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.litres.ru/static/or3/view/or.html?art\\_type=4&file](http://www.litres.ru/static/or3/view/or.html?art_type=4&file) (дата обращения: 02.07.2014)

Енгибарян Р. В. Теория государства и права / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. – М. : Юрист, 1999. – 78 с.

Жамалдаев Ш. В. Роль парламента в демократизации политической системы / Ш. В. Жамалдаев, И. Н. Тарасов // Власть. – 2006. – № 3. – С. 51–56.

Заболотная Г. М. Феномен доверия и его социальные функции / Г. М. Заболотная // Вестн. РУДН. – 2003. – № 1(4). – С. 67–73 (Сер. Социология).

Завьялов В. Т. Парламентаризм в условиях политического режима современной России / В. Т. Завьялов // Власть. – 2006. – № 2. – С. 20–22.

Зазаева Н. Политические коммуникации в современной России / Н. Зазаева // Власть. – 2012. – № 7. – С. 63–66.

Зазнаев О. И. Смешанные формы правления, или Как масло соединяется с водой / О. И. Зазнаев // Полис. – 2005. – № 4. – С. 158–171.

Закс В. А. Российский парламент как орган сословного представительства : О нарушении принципа демократии при формировании Совета Федерации : критический обзор законодательства / В. А. Закс // Свободная мысль XXI. – 2002. – № 4. – С. 42–49.

Заславская Т. И. Современное российское общество : Социальный механизм трансформации / Т. И. Заславская. – М. : Дело, 2004. – 400 с.

Захаров А. Государственная Дума и президентство Владимира Путина / А. Захаров, А. Капишин // Общая тетрадь. Вестн. Моск. шк. полит. исследований. – 2002. – № 1 (20). – С. 71–79.

Захаров А. А. «Исполнительный федерализм» в современной России / А. А. Захаров // Полис. – 2001. – № 4. – С. 122–131.

Зацева О. О. Парламентаризм, народное представительство, народовластие : к вопросу о соотношении понятий / О. О. Зацева, М. В. Рыбкина // Вестн. С.-Петербург. ун-та ГПС МЧС России. – 2009. – № 2. – С. 149–157.

Зеленко Б. И. Финансово-промышленные группы в российском политическом процессе / Б. И. Зеленко // Социс. – 2004. – № 5. – С. 108–113.

Зигмундсдоттир А. Технически подкованная Исландия – онлайн для обсуждения новой конституции [Электронный ресурс] / А. Зигмундсдоттир. URL: [http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online\\_n.htm](http://www.usatoday.com/money/world/2011-06-12-Iceland-constitution-online_n.htm) (дата обращения: 02.05.2015).

Зудин А. Ю. К «сообществу» элит? Трансформация политического режима в России / А. Ю. Зудин // ОНС. – 2010. – № 5. – С. 71–86.

Иголкин М. В. Власть и менеджмент / М. В. Иголкин // Философия и общество. – 2013. – № 1. – С. 69–85.

Ильин М. В. Власть / М. В. Ильин, А. Ю. Мельвиль // Полис. – 1997. – № 6. – С. 146–163.

*Ильина Н. Б.* Политические партии России : некоторые особенности становления и развития / Н. Б. Ильина // Власть. – 2003. – № 12. – С. 23–25.

*Инглхарт Р.* Модернизация, культурные изменения и демократия / Р. Инглхарт, К. Вольцель. – М. : Нов. изд-во, 2011. – 464 с.

*Иноземцев В. Л.* Перспективы развития России в новом политическом цикле / В. Л. Иноземцев // Полис. – 2012. – № 3. – С. 7–18.

*Исаев Б. А.* Природа антидемократических тенденций в организации и деятельности политических партий и возможности их демократизации / Б. А. Исаев // Демократия в современном мире : сб. ст. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. – С. 122–136.

Исследование мировых ценностей. 2011 : (World Values Survey, 2011) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/> (дата обращения: 02.05.2015).

*Истон Д.* Системный анализ политической жизни (1965) / Д. Истон // Политология : хрестоматия / сост. проф. М. А. Василик, доц. М. С. Вершинин. М. : Гардарики, 2000. – С. 319–331.

История Советской Конституции : сб. документов. – М. : Госюриздат, 1957. – 1046 с.

*Калачев К.* Путин без вариантов / К. Калачев // Газета. RU. 2015. 16 янв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazeta.ru/politics> (дата обращения: 18.01.2015).

*Калинин К. О.* Эволюция идеологических размежеваний в российской партийной системе, 1995–2003 / К. О. Калинин // Электоральное пространство современной России. Политическая наука : ежегодник 2008 / гл. ред. А. И. Соловьев. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. – С. 155–182.

*Калинычев Ф. И.* Государственная дума в России : сб. документов и материалов / Ф. И. Калинычев. – М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1957. – 647 с.

*Карапетян Л. М.* Политические партии в судьбе России / Л. М. Карапетян. – СПб. : «Юрид. центр Пресс», 2009. – 266 с.

*Катасонов А. В.* Методологические аспекты проблемы легитимности политического господства в социологической модели Макса Вебера / А. В. Катасонов // Вестн. Моск. гос. ун-та. – 1998. – № 1. – С. 34–48 (Сер. 18. Социология и политология).

*Керимов А. Д.* Французский парламентаризм : опыт сравнительно-правового анализа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Александр

Джангирович Керимов ; Акад. гос. службы при Президенте Рос. – М., 1999. – 42 с.

*Керимов Д. А.* Культура и техника законотворчества / Д. А. Керимов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 158 с.

*Кертман Г. Л.* Традиционалистская реинтерпретация демократических институтов в российской политической культуре / Г. Л. Кертман // Институциональная политология : Современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С. В. Патрушева. – М. : ИСП РАН, 2006. – С. 436–447.

*Кин Д.* Демократия и гражданское общество / Д. Кин. – М. : Прогресс-Традиция, 2001. – 400 с.

*Киселев В. О.* Доверие к политическим институтам в России : опыт социологического мониторинга / В. О. Киселев // Мониторинг общественного мнения. Экономические и социальные перемены. – 2014. – № 6. – С. 51–64.

*Ключевский В. О.* Курс русской истории : полн. изд. в 1 т. / В. О. Ключевский. – М. : «Изд-во АЛЬФА-КНИГА», 2009. – 1197 с.

*Кобрин В. Б.* Иван Грозный : Избранная рада или опричнина / В. Б. Кобрин // История Отечества : люди, идеи, решения. – М. : Политиздат, 1991. – С. 127–162.

*Ковлер А. И.* Очерки по истории парламентаризма / А. И. Ковлер // Парламенты мира. – М. : Высш. шк. ; Интерпракс, 1991. – С. 579–623.

*Козлова Е. И.* Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2004. – 587 с.

*Козодой В. И.* Борьба радикалов и реформаторов в процессе партийного строительства в Сибири летом 1991 г. / В. И. Козодой // Вестн. Том. гос. ун-та. – 2008. – № 312. – С. 79–83.

*Козырева М. П.* Сдвиги в общественной жизни и проблема поддержки демократии в России / М. П. Козырева, А. И. Смирнов // Полис. – 2013. – № 5. – С. 27–40.

*Козырева П. М.* Кризис многопартийности в России / М. П. Козырева, А. И. Смирнов // Полис. – 2014. – № 4. – С. 76–96.

*Козырева П. М.* Политическое доверие в России : некоторые особенности и проблема оптимальности / М. П. Козырева, А. И. Смирнов // Вестн. Ин-та социологии РАН. – 2015. – № 1(12). – С. 79–99.

Колесников В. Н. Выборы как фактор политической стабильности в современной России / В. Н. Колесников // Изв. Рос. гос. пед. ун-та им. А. И. Герцена. – 2008. – № 56. – С. 149–162.

Колесников В. Н. Парламентский контроль в современной России как соперничество идеи и интереса / В. Н. Колесников // Публичная политика – 2012 : сб. ст. / под ред. М. Б. Горного и А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2013. – С. 110–180.

Колесников В. Н. Сетевые структуры политической активности в современном российском обществе / В. Н. Колесников // Управленческое консультирование. – 2013. – № 1(49). – С. 99–108.

Комаровский В. С. Административная реформа в РФ / В. С. Комаровский // Полис. – 2005. – № 4. – С. 172–178.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. – М. : Норма, 2000. – 784 с.

Конституция Российской Федерации : офиц. текст. – М. : Юрид. лит., 1993. – 96 с.

Коробейников А. А. Горбачев : другое лицо / А. А. Коробейников. – М. : Республика, 1996. – 207 с.

Коулман С. Выборы, при которых голосующие могут отстранять от должности должностное лицо [Электронный ресурс] / С. Коулман. URL: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc> (дата обращения: 02.05.2015).

Кочетков А. П. Итоги думских выборов 2003 г. / А. П. Кочетков // Власть. – 2004. – № 2. – С. 3–8.

Кравченко Л. А. Парламент как институт представительной демократии / Л. А. Кравченко // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 2. – С. 20–28.

Красин Ю. А. Политическое самоопределение России : проблемы выбора / Ю. А. Красин // Полис. – 2003. – № 1. – С. 124–133.

Красин Ю. А. Социальное неравенство в политическом измерении [Электронный ресурс] / Ю. А. Красин. URL: <http://pravo33.wordpress.com> (дата обращения: 17.01.2015).

Краснов М. А. Клетка для власти / М. А. Краснов. М. : ЗАО «Спас», 1997. – 183 с.

Крауч К. Постдемократия / К. Крауч. – М. : Высш. шк. экономики (Гос. ун-т), 2010. – 192 с.

*Кривенький В. В.* Новые данные сравнительно-количественного анализа политических партий России / В. В. Кривенький // Политические партии, организации, движения в условиях кризисов, конфликтов и трансформации общества : опыт уходящего столетия : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. – Омск : Изд-во Омск. гос. пед. ун-та, 2000. – С. 7–11.

*Кривогуз И. М.* Либерализация России : начало долгого пути / И. М. Кривогуз. – М. : МГОФ «Знание», 2005. – 467 с.

*Крылов Б. С.* Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе / Б. С. Крылов. – М. : Изд-во Ин-та междунар. отношений, 1963. – 355 с.

*Кулинченко А. В.* Принцип партийности в организации политической власти современной России / А. В. Кулинченко // Власть. – 2003. – № 12. – С. 35–37.

*Курскова Г. Ю.* Политический режим Российской Федерации. Теоретико-правовой аспект : монография / Г. Ю. Курскова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. – 295 с.

*Кучеренко П. А.* Рационализированный парламентарный режим Пятой Республики / П. А. Кучеренко // Международное публичное и частное право. – 2011. – № 4 (61). – С. 25–31.

*Кынев А. В.* В ожидании нового электорального предложения / А. В. Кынев // Полис. – 2005. – № 3. – С. 116–130.

*Лазарев М. В.* Политическая лояльность / М. В. Лазарев // Социально-гуманитарные знания. – 2003. – № 5. – С. 263–273.

Латинобарометр, 2010 : ежегодный отчет (Latinbarometro, 2010. Annual Report) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.latinobarometro.org> (дата обращения: 18.01.2015).

*Лафитский В. И.* Выборы в Европейский парламент / В. И. Лафитский // Журн. рос. права. – 2005. – № 4. – С. 136–152.

*Лафитский В. И.* Конгресс США / В. И. Лафитский / Парламенты мира. – М. : Высш. шк. ; Интерпракс, 1991. – С. 293–342.

*Лебедев И. В.* Идеологический фактор в партийном строительстве Российской Федерации в 1992–2003 годах / И. В. Лебедев // Изв. Рос. гос. пед. ун-та им. А. И. Герцена. – 2006. – Т. 7. – № 21–2. – С. 71–75.

*Лебедева Т. П.* Разделение властей и политические партии / Т. П. Лебедева // Власть. – 2004. – № 9. – С. 75–78.



Левада-Центр : Путин без вариантов : пресс-выпуск [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/15-01-2015/putin-bez-variantov> (дата обращения: 17.01.2015).

Левада-Центр. Россияне о свободе, демократии, государстве : пресс-выпуск [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/25-09-2013/rossiyane-o-svobode-demokratii-gosudarstve> (дата обращения: 15.01.2015).

Левада-Центр. Третью россиян считают проблему коррупции неискоренимой : пресс-выпуск [Электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/18-11-2014/tret-rossiyan-schitayut-problemu-korrupsitsii-neisk> (дата обращения: 17.01.2015).

Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий / А. Лейпхарт // Полис. – 1995. – № 2. – С. 135–146.

Ленин В. И. Полн. собр. соч. – М. : Изд-во полит. лит., 1969. Т. 33. – С. 45–49.

Лёше П. Опыт парламентаризма в Германии / П. Лёше // Роль парламента в демократическом государстве : материалы науч.-практ. конф. – Барнаул : Изд-во Алтай. ун-та, 1999. – С. 51–58.

Линц Х. Опасности президентства / Х. Линц // Полис. – 2001. – № 5. – С. 54–55.

Липкин А. И. Россия между несовременными «приказными» институтами и современной демократической культурой / А. И. Липкин // Мир России. – 2012. – № 4. – С. 40–62.

Липман У. Публичная философия / У. Липман. – М. : Идея-Пресс, 2004. – 160 с.

Липсет С. Структуры размежеваний, партийные системы предпочтения избирателей : Предварительные замечания / С. Липсет, С. Роккан // Полит. наука. – 2004. – № 4. – С. 204–234.

Лихтенштейн А. В. «Партии власти» : электоральные стратегии российских элит / А. В. Лихтенштейн // Второй электоральный цикл в России (1999–2000). – М. : «Весь мир», 2002. – С. 65–85.

Лихтенштейн А. В. Эквилибрий Дюверже в условиях ограниченной конкуренции : думские выборы 2003 года / А. В. Лихтенштейн, Н. Б. Яргомская // Полис. – 2005. – № 1. – С. 135–154.

Личковаха А. В. Эволюция формы правления и политического режима в постсоветской России : монография / А. В. Личковаха. – Владивосток : Изд-во Владивост. гос. ун-та экономики и сервиса, 2009. – 228 с.

Лубский А. В. Легитимность политической власти как методологическая проблема // Ю. Г. Волков, А. В. Лубский, В. П. Макаренко, Е. М. Харитонов // Легитимность политической власти. (Методологические проблемы и российские реалии). М. : Высш. шк., 1996 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/334/61262.php> (дата обращения: 02.09.2014).

Лукин А. В. Мифы о российской политической культуре и российская история. Ч. 1 / А. В. Лукин, П. В. Лукин // Полис. – 2009. – № 1. – С. 56–70.

Лукин А. В. Мифы о российской политической культуре и российская история. Ч. 2 / А. В. Лукин, П. В. Лукин // Полис. – 2009. – № 2. – С. 147–162.

Луман Н. Власть / Н. Луман / пер. с нем. А. Ю. Антоновского. – М. : Праксис, 2001. – 256 с.

Любарев А. Е. Избирательные системы и российское электоральное законодательство / А. Е. Любарев // Полис. – 2003. – № 4. – С. 120–129.

Макдональд У. Повседневная жизнь британского парламента / У. Макдональд. – М. : Молодая гвардия, 2007. – 347 с.

Мальцев Г. В. О распределении власти в обществе / Г. В. Мальцев // Политика и общество. – 2009. – № 9. – С. 4–14.

Манен Б. Принципы представительного правления / Б. Манен. – СПб. : Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2008. – 323 с.

Мархгейм М. В. Партийная версия интересов гражданского общества современной России / М. В. Мархгейм // Власть. – 2004. – № 7. – С. 41–47.

Материалы исследовательского проекта Trust Barometer 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://quote.rbc.ru/macro/articles/2012/02/08/> (дата обращения: 11.05.2015).

Материалы Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://cikrf.ru/> (дата обращения: 17.06.2015).

Махачев Г. Необходимость и условия формирования парламентаризма / Г. Махачев // Право и жизнь. – 2000. – № 31. [Электронный ресурс]. URL: [http://pravogi.zn.h1.ru/KSNews/PIG\\_97.htm](http://pravogi.zn.h1.ru/KSNews/PIG_97.htm) (дата обращения: 11.05.2015).

Медведев Е. Н. Историко-правовые и теоретические основания формирования и эволюции института народовластия : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Евгений Николаевич Медведев ; С.-Петербург. ун-т МВД России. – СПб., 2002. – 166 с.

Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм : российский конституционализм в сравнительной перспективе / А. Н. Медушевский. – М. : РОССПЭН, 1998. – 656 с.

Межпарламентский Союз, 2011а. База данных PARLINE по Национальным парламентам. (Inter-Parliamentary Union, 2011a. PARLINE Database on National Parliaments) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> (дата обращения: 15.05.2015).

Мельвиль А. Ю. О траекториях посткоммунистических трансформаций / А. Ю. Мельвиль // Полис. – 2004. – № 2. – 64–75.

Мельвиль А. Ю. Так что же случилось с «российскими выборами»? / А. Ю. Мельвиль // Полис. – 2003. – № 4. – С. 161–164.

Меркель В. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / В. Меркель, А. Круассан // Полис. – 2002. – № 1. – С. 6–17; – № 2. – С. 20–31.

Мерсиянова И. В. Доверие и недоверие в гражданском обществе / И. В. Мерсиянова // Учен. зап. Ин-та мировой экономики и информатизации. – 2012. – Т 2, № 1. – С. 24–33.

Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении / Дж. Ст. Милль. – Benson : Vermont : Изд-во Чалидзе, 1988. – 263 с.

Митрохина Т. Н. Форматирование партийной системы современной России в контексте укрепления государственной власти / Т. Н. Митрохина // Демократия в современном мире : сб. ст. / сост., предисл. Я. А. Пляйс, А. Б. Шатилов. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. – С. 153–165.

Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм : теория и практика / М. А. Могунова. – М. : Рос. гос. гуманит. ун-т, 2001. – 347 с.

Мул С. Н. Социально-исторические условия и концептуальные основания российского парламентаризма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Светлана Николаевна Мул ; Петербург. ун-т МВД России. – СПб., 2004. – 25 с.

Муштук О. З. Генезис российской многопартийности и современная расстановка партийно-политических сил / О. З. Муштук // Обозреватель – Observer. – 2010. – № 2. – С. 42–51.

Мюрберг И. И. В поисках политического : набросок феноменологии власти / И. И. Мюрберг // Филос. журн. – 2010. – № 1(4). – С. 119–136.

Назарчук А. Н. Понятие делиберативной политики в современном политическом процессе / А. Н. Назарчук // Полис. – 2011. – № 5. – С. 99–103.

Новикова Л. И. Истоки русского парламентаризма / Л. И. Новикова // Власть. – 2004. – № 3. – С. 74–83.

Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство : взаимоотношения в XXI в. / А. Ф. Ноздрачев // Журн. рос. права. – 2005. – № 9. – С. 14–26.

Обухов С. П. Российский парламентаризм между признанием и отторжением. Проблема массового восприятия (1989–2005 гг.) / С. П. Обухов. – М. : ИПЦ «Маска», 2005. – 581 с.

Общество «Хансард» : Уроки из зарубежья : Как парламенты по всему миру взаимодействуют с общественностью [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ipu.org/splz-e/asgp10/UK.pdf> (дата обращения: 02.05.2015).

Олейник А. Н. Преемственность и изменчивость преобладающей модели власти : «эффект колеи» в российской истории / А. Н. Олейник // Общественные науки и современность. – 2011. – № 1. – С. 52–66.

Панов П. В. Выборы в России : институциональная перспектива / П. В. Панов // Полис. – 2008. – № 5. С. 99–117.

Панов П. В. Трансформация политических институтов в России : кросстемпоральный сравнительный анализ / П. В. Панов // Полис. – 2002. – № 6. – С. 58–70.

Пантин И. К. Демократия в России : противоречия и проблемы / И. К. Пантин // Полис. – 2003. – № 1. – С. 134–147.

Парламентаризм в России и Германии : история и современность / отв. ред. Я. А. Пляйс, О. В. Гаман-Голутвина. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2006. – 584 с.

Парламентское право России / под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. – М. : Юрист, 1999. – 392 с.

Петухов В. В. Хотят ли россияне демократию, и, если хотят, то какую? / В. В. Петухов, Р. Э. Бараш // Мониторинг общественного мнения. – 2012. – № 5. – С. 46–58.

Пляйс Я. А. Партии и партийные системы в современной России / Я. А. Пляйс // Власть. – 2003. – № 12. – С. 9–12.

Полещенко Д. А. Государственная власть и местное самоуправление в системе осуществления власти в Российской Федерации / Д. А. Полещенко // Политика и общество. – 2010. – № 8. – С. 38–46.

Политическая наука : словарь-справочник / авт. и сост. д-р. полит. наук, проф. И. И. Санжаревский. 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://glos.virmk.ru/> (дата обращения: 02.09.2014).

Политические партии России : история и современность / под ред. А. И. Зевелева и др. – М. : РОССПЭН, 2000. – 631 с.

Политология : энциклопед. словарь / общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов. – М. : Изд-во Моск. коммер. ун-та, 1993. – 431 с.

Положение о выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации : Утверждено Указом Президента РФ от 01.10.1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 41. – Ст. 3907.

Поляков Л. В. Закат плебисцитарной демократии? / Л. В. Поляков // Полис. – 2014. – № 2. – С. 179–184.

Понеделков А. В. Проблемы развития парламентаризма в современной России : политическая эффективность, выстроенность по вертикали / А. В. Понеделков, А. М. Старостин, О. Б. Кабаргин // Власть. – 2006. – № 2. – С. 27–31.

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 мая 2012 г. № 123/943–6 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

Постников А. Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства / А. Е. Постников // Журн. рос. права. – 2004. – № 12. – С. 3–12.

Постников Н. Д. Партийное строительство в имперской и современной России / Н. Д. Постников, С. Н. Федорченко // Вестн. Моск. гос. обл. ун-та : электрон. журн. – 2014. – № 2. [Электронный ресурс]. URL: [www.evestnik-mgou.ru](http://www.evestnik-mgou.ru) (дата обращения: 07.02.2015).

Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М. : Норма, 2005. – 608 с.

Право и власть : Международные институциональные стандарты в российском контексте / под общ. ред. И. М. Клямкина. – М. : Фонд «Либеральная Миссия», 2013. – 160 с.

Проблемы развития системы власти в современной России. 2014. 26 февр. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.atexton.com> (дата обращения: 15.01.15).

Проблемы становления гражданского общества в России / под ред. С. С. Сулакшина : материалы науч. семинара. – М. : Фонд развития политического централизма, 2003. – Вып. № 4. – С. 149–150.

Пшизова С. Н. Можно ли управлять демократией? / С. Н. Пшизова // Полис. – 2013. – № 6. – С. 171–183; – 2014. – № 1. – С. 28–44.

Рац М. В. Политика, управление, власть : концептуальный проект системы (государственной) организационно-управленческой деятельности / М. В. Рац // Полис. – 2013. – № 2. – С. 51–65.

Реутов Е. В. Общество и власть. Кризис легитимности / Е. В. Реутов // Социс. – 2006. – № 1. – С. 82–88.

Римский В. Л. Парламентаризм в посткоммунистической России : надежды и разочарования / В. Л. Римский // Парламентаризм и многопартийность в современной России : К десятилетию двух исторических дат / под науч. ред. А. Г. Механика, В. Л. Римского. – М. : ИСП, 2000. – С. 40–47.

Розов Н. С. Принципы и критерии легитимности послереволюционной власти / Н. С. Розов // Полис. – 2014. – № 5. – С. 90–107.

Розов Н. С. Специфика «русской власти», ее ментальные структуры, ритуальные практики и институты / Н. С. Розов // Полис. – 2011. – № 1. – С. 29–41.

Романов Р. М. Парламентаризм : теория, история и современность / Р. М. Романов. – М. : МИРОС, 2002. – 296 с.

Романов Р. М. Понятие и сущность парламентаризма [Электронный ресурс] / Р. М. Романов. URL: [http:// www. ds.ru/books/ karf.htm](http://www.ds.ru/books/karf.htm) (дата обращения: 18.05.2015).

Романов Р. М. Контрольные функции парламента по отношению к исполнительной власти / Р. М. Романов // Власть. – 2006. – № 2. – С. 16–17.

Руденкин В. Н. Гражданское общество в России : история и современность / В. Н. Руденкин. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2002. – 196 с.

Руденко В. Н. Парламентская открытость / В. Н. Руденко // Вопросы политологии и социологии : электрон. версия. 2012. № 2(3) дек. [Электронный ресурс]. URL: <http://politsocio.uapa.ru/ru/issue/2012/02/> (дата обращения: 19.04.15).

Руденко В. Н. Прямая демократия : модели правления, конституционно-правовые институты / В. Н. Руденко. – Екатеринбург : УрО РАН, 2003. – 476 с.

Рыбаков А. В. Трансформация политических институтов / А. В. Рыбаков // Власть. – 2003. – № 5. – С. 49–54.

Рябов А. В. Легальность и легитимность власти («Круглый стол» в МГУ) / А. В. Рябов // Полис. – 1994. – № 2. – С. 187–190.

Саква Р. Режимная система и гражданское общество в России / Р. Саква // Полис. – 1997. – № 1. – С. 61–82.

Самсонова Е. А. Исполнительная власть в постсоветских государствах (На примере России, Эстонии, Кыргызстана) / Е. А. Самсонова // Полис. – 2003. – № 3. – С. 78–88.

Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров. – М. : Юрид. лит., 1994. – 175 с.

Седых Н. Н. «Партии власти» как особое явление политической жизни современной России / Н. Н. Седых // Власть. – 2003. – № 12. – С. 41–43.

Семыкина Т. В. Принцип гуманизма в развитии российского парламентаризма / Т. В. Семыкина // Власть. – 2006. – № 2. – С. 25–27.

Симонов К. В. Нужна ли России двухпартийность? / К. В. Симонов // Полис. – 2015. – № 2. – С. 68–77.

Скиперских А. В. Власть и сопротивление в политическом процессе / А. В. Скиперских // Теории и проблемы политических исследований. – 2014. – № 5. – С. 14–25.

Скиперских А. В. Инновационный дискурс российской политики / А. В. Скиперских // Politbook. – 2014. – № 1. – С. 166–171.

Скиперских А. В. Политическое сообщение : опыт освоения протестной поверхности / А. В. Скиперских // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. – 2014. – № 4. – С. 115–119 (Сер. История, политология, социология).

Сморгунов Л. В. Сетевые политические партии / Л. В. Сморгун // Полис. – 2014. – № 4. – С. 21–37.

Современный парламент : теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О. Н. Булакова. – М. : Изд-во Эксмо, 2005. – 320 с.

Соколов К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя / К. Н. Соколов // Вопросы права. – 1912. – Кн. XII (4). – С. 178–181.

Соколова Е. П. Пресса и парламентаризм в политическом процессе России : автореф. дис. ... канд. полит. наук: 10.01.10 / Елена Павловна Соколова ; Урал. гос. ун-т. – Екатеринбург, 2005. – 22 с.

Соловьев А. И. Взаимоотношение законодательной и исполнительной власти в современном российском обществе : проблемы и перспективы / А. И. Соловьев ; Московский Центр Карнеги. – М. : [Б. и.], 2001. – 15 с.

Соловьев А. И. Политический дискурс медиакратий : проблемы информационной эпохи / А. И. Соловьев // Полис. – 2004. – № 6. – С. 124–131.

Соловьев А. И. Электоральный дефолт / А. И. Соловьев // Власть. – 2004. – № 2. – С. 9–12.

Соловьев А. И. Электоральный дефолт и деинституционализация политического рынка / А. И. Соловьев // Полис. – 2004. – № 1. – С. 12–14.

Сото Х. де. Тайна капитала : Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всех других местах / Х. де Сото. – Лондон : Random House, 2001. – 92 с.

Социологический энциклопедический словарь : на рус., англ., нем., франц. и чеш. языках / ред.-координатор акад. РАН Г. В. Осипов. – М. : Изд-во НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА М), 2000. – 488 с.

Сталин И. В. Вопросы ленинизма / И. В. Сталин. 11-е изд. М. : Госполитиздат, 1945. – 621 с.

Старостина И. А. Анализ факторов, влияющих на характеристики избирательной системы / И. А. Старостина // Вестн. Челяб. гос. ун-та. – 2009. – № 31 (169). – С. 12–17.

Таагенпера Р. Описание избирательных систем / Р. Таагенпера, М. С. Шугарт // Полис. – 1997. – № 3. – С. 114–137.

Тарасова Е. П. Соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть» / Е. П. Тарасова // Социология власти. – 2010. – № 5. – С. 164–172.

Тимофеева Л. Н. Модернизация России как альтернатива кризису невозможна без диалога с властью / Л. Н. Тимофеева // Социология власти. – 2011. – № 8. – С. 30–42.

Толкачев К. Б. Взаимодействие ветвей власти в условиях административных реформ / К. В. Толкачев // Власть. – 2004. – № 10. – С. 3–5.

Урбан М. Социальные отношения и политические практики в посткоммунистической России / М. Урбан // Полис. – 2002. – № 4. – С. 66–85.

Усанов В. Е. Становление и развитие парламентаризма в России : историко-правовое и критическое исследование / В. Е. Усанов. – М. : ООО «Изд-во „Элит“». 2008. – 896 с.



Усанов В. Е. Функциональные аспекты существования парламентаризма / В. Е. Усанов // Современное право. – 2006. – № 8. – С. 34–38.

Усманова Р. М. Политические традиции и политические нормы : их роль в публичном регулировании общественных отношений / Р. М. Усманова // NB : Вопросы права и политики. – 2012. – № 2 [Электронный ресурс]. URL: [http://e-notabene.ru/lr/article\\_139.html](http://e-notabene.ru/lr/article_139.html) (дата обращения: 11.06.2015).

Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика / Ф. Фабрициус. – М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1995. – 175 с.

Федералист : Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея / под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева ; коммент. О. Л. Степановой. – М. : Изд. группа «Прогресс» ; «Литера», 1994. – 592 с.

О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 21.06.1995 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 26. – Ст. 2398.

О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 20.12.2002 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 12.06.2002 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 51. – Ст. 4982.

Федотов А. С. Трансформация современной России : возможности и пределы / А. С. Федотов // Власть. – 2002. – № 12. – С. 14–22.

Федотова В. Г. Какая политическая культура нужна гражданскому обществу? / В. Г. Федотова // Филос. журн. – 2013. – № 10. – С. 34–48.

Франк С. Л. Из размышлений о русской революции / Л. С. Франк // Новый мир. – 1990. – № 4. – С. 218–219.

Фромм Э. Здоровое общество / Э. Фромм. – М. : АСТ, 2015. – 448 с.

Фуко М. Интеллектуалы и власть : Избр. полит. статьи, выступления, интервью. Ч. 2 / М. Фуко. – М. : Праксис, 2005. – С. 7–40.

Фуко М. История безумия в классическую эпоху / М. Фуко. – СПб. : Университет. кн., 1997. – 445 с.

Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма / Ю. Хабермас. – М. : Праксис, 2010. – 264 с.

Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность // Сборник лекций, интервью / Ю. Хабермас. – М. : КАМІ, 1995. – 245 с.

Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / С. Хантингтон. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. – 368 с.

Хелд Д. Глобальные трансформации. Политика, экономика, культура / Д. Хельд. – М. : Праксис, 2004. – 576 с.

Холодковский К. Г. Парламентские выборы 1999 г. и партийное структурирование российского общества / К. Г. Холодковский // Полис. – 2000. – № 2. – С. 45–53.

Холодковский К. Г. К вопросу о политической системе современной России / К. Г. Холодковский // Электоральное пространство современной России. Политическая наука : ежегодник 2008 / гл. ред. А. И. Соловьев. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. – С. 117–136.

Центр исследований Roy Morgan Research. Политические деятели падают до низких уровней честности и этики – ниже только уровень автомобильных продавцов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.roymorgan.com> (дата обращения: 09.05.2015).

Чекалкин В. И. Российский политический процесс в постъельцинский период (первые итоги, тенденции и перспективы) / В. И. Чекалкин // Власть. – 2000. – № 11. – С. 3–6.

Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2004. – 320 с.

Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М.: Юрист, 1997. – 567 с.

Шабо Ж.-Л. Основные типы легитимности [Электронный ресурс] / Ж.-Л. Шабо. URL: <http://www.democracy.ru/curious/democracy/> (дата обращения: 02.09.2014).

Шабров О. Ф. Политическое управление : проблема стабильности и развития / О. Ф. Шабров. – М. : Интеллект, 1997. – 200 с.

Шадрин А. Е. Направления и параметры российской административной реформы / А. Е. Шадрин // Полис. – 2003. – № 4. – С. 59–71.

*Шарлет Р.* Правовые трансплантации и политические мутации : рецепция конституционного права в России и новых независимых государствах / Р. Шарлет // Конституционное право : восточно-европейское обозрение. – 1999. – № 2 (27). – С. 35–41.

*Шашкова Я. Ю.* Особенности транзита 90-х гг. XX в. как детерминанта современного российского политического режима / Я. Ю. Шашкова // Изв. Алтай. гос. ун-та. – 2009. – № 4–4. – С. 311–316.

*Шашкова Я. Ю.* Российская партийная система в 2012 г. : изменения при неизменности / Я. Ю. Шашкова // Публичная политика – 2012 : сб. ст. / под ред. М. Б. Горного и А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2013. – С. 180–186.

*Шашкова Я. Ю.* Сетевые модели в российском партогенезе / Я. Ю. Шашкова // ПОЛИТЭКС : Политическая экспертиза. – 2012. – Т. 8, № 3. – С. 119–136.

*Шашкова Я. Ю.* Российские партии и государство / Я. Ю. Шашкова // Свободная мысль. – 2010. – № 6. – С. 19–26.

*Швейцер В.* Европа : метаморфозы партийно-политических систем в начале XXI века / В. Швейцер // Современная Европа. 2013. № 3 [Электронный ресурс]. URL: <http://elibrary.ru/download/49060189.htm> (дата обращения: 11.09.2014).

*Шевченко Ю. Д.* Институционализация Государственной Думы и участие депутатов третьего созыва в парламентских выборах 2003 года / Ю. Д. Шевченко // Полис. – 2005. – № 1. – С. 120–134.

*Шестопал Е. Б.* Новые тенденции восприятия власти в России / Е. Б. Шестопал // Полис. – 2005. – № 3. – С. 137–151.

*Шмитт К.* Политическая теология / К. Шмитт. – М. : Канон-пресс, 2000. – 336 с.

*Штомпка П.* Доверие – основа общества / П. Штомпка. – М. : Логос, 2012. – 445 с.

*Шувакович У.* Политические партии как традиционный механизм репрезентации в современном обществе / У. Шувакович // Полис. – 2010. – № 2. – С. 158–165.

*Шугарт М.* Президентские системы / Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press [Электронный ресурс] / М. Шугарт, Дж. Кэри. URL: <http://pavroz.ru/files/shuqartcareyps.pdf> (дата обращения: 07.02.2015).

Шушпанов С. С. Доверие и справедливость : зависимость формирования представлений о справедливости от общественного доверия / С. С. Шушпанов // [Электронный ресурс]. URL: <http://elibrary.ru/download/82736031.pdf> (дата обращения: 15.03.2015).

Якобсон Л. И. «Школа демократии» : формирование «гражданских добродетелей» / Л. И. Якобсон // Общественные науки и современность. – 2014. – № 1. – С. 93–106.

Ясин Е. Г. Приживется ли демократия в России / Е. Г. Ясин. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2012. – 864 с.

Akler J. Constitutional and Administrative Law. 2<sup>nd</sup> ed. L., 1994. – 559 p.

Direct Democracy : The International IDEA Handbook, Stockholm : International IDEA. 2008 [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.idea.int/resources/analysis/> (дата обращения: 02.05.2015).

Global Centre for ICT in Parliament. World e-Parliament Report-2010 [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.ictparliament.org> (дата обращения: 02.05.2015).

Held D. Models of Democracy / D. Held. Stanford, 1990 [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/> (дата обращения: 10.06.2015).

Hubit K. Scott Parliaments and the PR process / K. Hubit. – N. Y., 2004. – 232 p.

Lijphart A. Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland 1989–1991 / A. Lijphart // J. of Theoretical Politics. – 1992. – Vol. 4. Nr 2. – P. 207–223.

Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forbs and Performance in thirty-six countries / A. Lijphart. – L. : Yale University Press, 2001. – P. 203.

Mainwaring S. Presidentialism, Multipartism and Democracy : The Difficult Combinations / S. Mainwaring // Comparative Political Studies. – 1993. – Vol. 26, Nr 2. – P. 198–228.

Power G. Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct : A Guide for Parliamentarians / G. Power. L. : GOPAC-WFD. 2009 [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.agora-parl.org/> (дата обращения: 09.05.2015).

Rose R. The impact of president Putin on popular support for Russia's regime / R. Rose // Post-Soviet Affairs. – 2007. – Vol. 23, Nr 2. – P. 97–117.

*Rosenthal A.* Republic on trial : the case for Representative Democracy / A. Rosenthal, H. Loomis, J. Hibbing, K. Kurts. – Wash. : D.C ; CQ Press, 2002. – 226 p.

The marketing of political parties. Political marketing at the 2005 British general election / ed. by Darren G. Lilleker, Nigel A. Jackson and R. Scullion. – Manchester : University Press, 2006. – 326 p.

*Weatherford M. St.* Measuring political legitimacy / M. St. Weatherford // American Political Science Review. – 1992. – Vol. 86. – P. 149–166.

World e-Parliament Report – 2010 [Electronic resource]. Mode of access: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan039336> (дата обращения: 02.05.2015).

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	3
<b>ГЛАВА 1. Теоретико-методологические основы исследования парламентаризма</b> .....	6
1.1. Парламентаризм: сущность, принципы и исторические формы.....	6
1.2. Особенности парламентаризма на современном этапе.....	33
<b>ГЛАВА 2. Российский парламентаризм в постсоциалистический период: состояние и перспективы</b> .....	60
2.1. Исторические традиции российского парламентаризма.....	60
2.2. Особенности российского парламентаризма на современном этапе и перспективы развития.....	83
<b>ГЛАВА 3. Политологические аспекты проблемы легитимности политической власти: теория и практика</b> .....	110
3.1. Легитимность политической власти: проблемы дефиниции и основные теоретические модели.....	110
3.2. Проблемы легитимности политической власти в современной России.....	133
<b>ГЛАВА 4. Основные направления и механизмы влияния парламентаризма на легитимность политической власти в современной России</b> .....	158
4.1. Парламентаризм и легитимность политической власти: обоснование взаимосвязи.....	158
4.2. Развитие партийной системы как фактор легитимности политической власти.....	179
4.3. Электоральный процесс и его роль в обеспечении легитимности политической власти.....	212
4.4. Парламентская информационная открытость как фактор легитимности политической власти.....	247
<b>Заключение</b> .....	272
<b>Список использованной литературы</b> .....	275

*Научное издание*

**Керимов** Александр Алиевич

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ  
КАК ФАКТОР ЛЕГИТИМНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ  
ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Монография

Отвественный за выпуск *Д. Д. Шакирзянова*

Редактор *В. И. Попова*

Корректор *В. И. Попова*

Компьютерная верстка *В. К. Матвеева*

Подписано в печать 20.11.15. Формат 60 × 84 1/16.  
Бумага офсетная. Гарнитура Minion Pro. Тираж 1000 экз.  
Уч.-изд. л. 17,0. Усл. печ. л. 17,7. Заказ № 464.

Издательство Уральского университета  
620000, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ  
620000, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4  
Тел.: +7(343) 350-56-64, 350-90-13.  
Факс: +7(343) 358-93-06  
E-mail: [press-urfu@mail.ru](mailto:press-urfu@mail.ru)